

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

VERKOSTOISTA VERKOSTOYHTEISKUNTAAN – JULKISEN SEKTORIN VERKOSTOKYPSYYDEN ANALYSOINTIA

Tutkimuskohteena liikenteen digitaalisten palvelumarkkinoiden kehittämi-
seen tähtäävä Liikennelabra -hanke

Anni Lahdensivu
Pro Gradu -tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Kesäkuu 2015

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen opintosuunta

Tekijä:	LAHDENSIVU, ANNI
Tutkielman nimi:	Verkostoista verkostoyhteiskuntaan – julkisen sektorin verkostokypsyden analysointia Tutkimuskohteena liikenteen digitaalisten palvelumarkkinoiden kehittämiseen tähtäävä Liikennelabra -hanke
Pro gradu -tutkielma:	135 sivua, 1 liitesivu
Aika:	kesäkuu 2015
Avainsanat:	verkosto, verkostohallinta, metahallinta, verkostokypsyys, älykäs liikenne

Tutkielma käsittelee julkisen sektorin organisaatioiden verkostotoimintaa ja -suhteita. Teoreettisessa viitekehyksessä tuodaan ilmi hallinnollinen kehityskulku julkisesta hallinnosta uuteen julkiseen hallintaan [*new public governance*] edeten verkostohallinnan ja verkoston käsitelmäärittelyihin. Verkostojohtamisen ja -kyvykkyyden teoreettisessa tarkastelussa viedään verkostotoiminta osaamisen tasolle.

Tutkielmassa tuodaan esille verkostoihin kytkeytyvä yhteiskunnallinen taso ja verkostokäsitteen keskeisimmät piirteet ja soveltamisalat, mutta myös käsitteeseen liittyviä ongelmakohtia ja lisätutkimusta vaativia alueita. Verkostot itsessään eivät ole uusi tutkimuskohde, vaan ilmiötä on tutkittu paljon kansainvälisesti ja kansallisesti. Verkostotutkimus keskittyy pitkälti verkostoihin makrotason ilmiönä ja vähemmälle ovat jääneet empiiristä verkostotietoa olemassa olevista verkostoista keräävät tutkimukset, joista syntyvä tieto luo kuitenkin pohjan teoreettiselle keskustelulle.

Tutkimuksessa on pyritty selvittämään verkostoajattelun ja -toiminnan omaksumisen rakenteellisia, toiminnallisia ja kulttuurisia tekijöitä julkisella sektorilla. Tutkimus on tehty yhteistyössä Liikenneviraston kanssa (ohjaajana Seppo Oinonen), ja tavoitteena on ollut hahmottaa Liikenneviraston verkostoitumisen tilaa, yleistä verkostokäsitteistöä sekä verkostoitumisen mahdollisuuksia. Tutkimuksen näkökulma on tilaustyöstä johtuen julkissektoraalinen, mutta tutkimuksessa on pyritty nimenomaisesti tarkastelemaan verkostoja niin teoreettisessa kuin empiirisessä osassa yli yksittäisten organisaatioiden ja sektoreiden. Tutkimuksessa saatuja tuloksia Liikennevirasto, ja laajemmin julkinen sektori, voi hyödyntää rakentaessaan strategista verkostosuunnitelmaansa ja -hallintaansa huomioiden paitsi ulkoisen toimintaympäristön muutokset ja tarpeet myös sisäisen organisaatiotoiminnan ja -kulttuurin.

Tutkimukseen on tehty 12 haastattelua liikenteen digitaalisten palvelumarkkinoiden kehittämiseen tähtäävän Liikennelabra -hankkeen ympärille muodostuneesta toimijajoukosta. Haastateltavat edustavat julkista, yksityistä ja kolmatta sektoria. Haastatteluaineistojen analyysissä on käytetty sisälönanalyysia tuomaan esiin haastateltavien keskeisimmät huomioiden verkostotoiminnasta.

Verkostoja korostavaan aikaan liittyy suurempi muutos kuin kirjallisuudessa on yleensä kuvattu. Tutkimuksen mukaan verkostotoiminta tulisi ymmärtää kokonaisvaltaisena ajatus-, rakenne- ja toimintamallien omaksumisena ja osaamisena. Tällainen muutos ei ole staattinen, vaan dynaaminen kehityskulku, josta käytetään käsitettä verkostokypsyys. Verkostokypsyys etenee verkostoajattelun omaksumisesta verkostohallinnan rakentamiseen ja toimivuuden varmistamiseen jatkuen verkostotoimijaroolin sisäistämisestä verkosto-organisaation luomiseen ja lopulta verkostoyhteiskunnassa toimimiseen.

Taulukot ja kuvat

Kuvat

Kuvio 1. Hierarkkisten ja verkostomaisten suhteiden päällekkäisyys kuvattuna kuntakontekstissa

Kuvio 2. Osbornen tiivistyksen mukainen hallinnan eri ulottuvuuksien erottelu

Kuvio 3. Perinteinen käsitys markkinoiden, hierarkioiden ja verkostojen välisistä suhteista

Kuvio 4. NPG:n ulottuvuudet ja niiden kytkeytyminen toisiinsa

Kuvio 5. Arvontuottamisjärjestelmien eli tuotanto-, kehittäjä- ja innovaatioverkostojen ydinluonteet

Kuvio 6. Verkostojen toimivuuteen vaikuttavat tekijät

Kuvio 7. Kolme erilaista verkostotyyppiä Barabásin mallin mukaan

Kuvio 8. Yhteistoimintaprosessin laatuun vaikuttavat tekijät

Kuvio 9. Verkostohallinnan, verkostojohdamisen ja metahallinnan rajapinnat

Kuvio 10. Verkostokyvykkyyden tekijät

Kuvio 11. Verkostokyvykkyyden muodostumisen edellytykset

Kuvio 12. Liikennehallinnon organisaatiot ennen vuoden 2010 virastouudistusta

Kuvio 13. Virastouudistus 2010

Kuvio 14. Liikenneviraston organisaatiorakenne 1.5.2015 alkaen

Kuvio 15. Verkostokypsyysmallin eteneminen verkostoajattelusta verkostoyhteiskuntaan

Kuvio 16. Siirtymä valtuutuksilla ja sopimuksilla synnytytyistä verkostoista kohti pelien kautta muodostunutta ilmiöpohjaista verkostoa, johon liittyy valtuutuksia ja sopimuksia.

Kuvio 17. Verkostohallinnan toimivuuden elementit.

Kuvio 18. Perusmalli Suomen älyliikenteen kentästä muutamilla esimerkkiorganisaatioilla

Kuvio 19. Organisaation toimintaympäristön kokonaisuus

Taulukot

Taulukko 1 Metahallinnan keinot

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat	3
1.2	Tutkimustehtävä	4
1.3	Tutkimuksen rakenne	6
2	VERKOSTOITUMISEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	7
2.1	Julkisesta hallinnosta uuteen julkisjohtamiseen	7
2.2	Hallinnan teorian esiin nousu	13
2.3	Kohti verkostomaista toimintaa.....	19
2.4	Itseohjautuvuutta vai metahallintaa – johdetaanko verkostoja?.....	30
2.5	Verkostokyvykyys.....	36
3	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	42
3.1	Tutkimusaineiston keruu ja menetelmät.....	42
3.2	Sisällönanalyysillä sanoista merkityksiin.....	47
4	LIIKENNEVIRASTO	48
4.1	Väyläkohtaisista virastoista Liikennevirastoksi	48
4.2	Liikenneviraston tehtävät ja rooli liikennealan kentässä.....	50
4.3	Älykäs liikenne palvelevan liikkumistarjonnan luojana	55
5	VERKOSTOKYPSYYDEN KEHITTYMINEN JULKISELLA SEKTORILLA	57
5.1	Tiivistystä verkostokypsyyksmallin tasoista	58
5.2	Verkostoajattelun omaksuminen osana verkostoitumisprosessia.....	59
5.3	Verkostoajattelusta verkostohallintaan.....	79
5.4	Julkinen sektori verkostotoimijana.....	103
5.5	Kohti verkosto-organisaatiota	110
5.6	Tulevaisuutena verkostoyhteiskunta	117
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA LOPPUSANAT	121
6.1	Tutkimuksen keskeiset tulokset ja kehittämis ehdotukset Liikennevirastolle.....	121
6.2	Tutkijan matka verkostojen ymmärtämiseen	125
	LÄHTEET	127
	LIITTEET	136

1 JOHDANTO

Jos juhlapuheita on uskominen, tämän päivän organisaatioita tuntuu yhdistävän sama ilmiö: ne kaikki ovat *verkostoituneita*, niiden toiminta ankkuroituu *verkostoitumiseen* ja ne haluavat olla mukana mahdollisimman monissa *verkostoissa*. Strategiset linjaukset ja kehittämisohjelmat korostavat verkostoja ja niiden hyödyntämistä jopa niin paljon, että verkostoitumisen itseisarvo ja trendikkyys ovat ajaneet välillä itse asiasta ohi itse asiaksi. Verkosto ei ole synonyymi yhdessä tekemisen organisoinnille, ja yhteistyön rakenne on vain väline toiminnan toteuttamiselle. Verkostosta on muodostunut 2010-luvun symboli ja virstanpylväs – lähes kaikelle. Toisaalta voidaan ajatella, että tietyssä ajassa jopa ylikorostuneeseen asemaan nousseessa ilmiössä on aina jotakin poikkeuksellista ja ajanhenkeä kuvaavaa. Siksi verkostot ovat mielenkiintoinen ja kaikkea muuta kuin helppo tutkimuksen aihe.

Ilmiöt eivät synny tyhjästä. Verkostoajattelun taustalta voidaan tunnistaa monia globaaleja ja kansallisia kehitystrendejä kuten globaali kauppa, tiedon lisääntynyt määrä ja osaamisen erikoistuminen. Monesti puhutaan myös vaikeiden ja rajoja rikkovien ongelmien, niin sanottujen *wicked problems*, lisääntymisestä. Yhtä lailla verkostojen korostumiseen ovat vaikuttaneet asiakkaiden kasvaneet vaatimukset samaan aikaan kuin esimerkiksi julkinen sektori on isojen tuottavuus- ja tehokkuuspaineiden alla. Laajasti hyväksytty mielipide on, että tuottavuutta ei synny vain tekemällä samoja asioita enemmän tai tehokkaammin vaan tekemällä asioita uusilla ja innovatiivisilla tavoilla (Kivimäki 2014).

Täydessä hyödynnettävyydessään verkostot ovat epäilemättä uusi ja innovatiivinen tapa tehdä työtä. Niiden kautta organisaatioilla on mahdollisuus kiinnittyä entistä paremmin osaksi globaaleja ja kansallisia osaamisvirtoja ja vastata siten paremmin toimintaympäristön vaatimuksiin. Castellsin (2000, 501) sanoin verkoston kriittisyys perustuu siihen, että välimatka tai vuorovaikutuksen intensiteetti kahden pisteen välillä on lyhyempi, jos kaksi pistettä on saman verkoston solmuja kuin jos solmuilla ei ole liittymäpintaa toisiinsa. Verkostoajattelun ideaalina on toimintaympäristöään havainnoiva ja vuorovaikutteinen organisaatio, joka hyödyntää muiden osaamista oman toimintansa rinnalla. Tämä edellyttää kuitenkin organisaation sisäistä selkeyttä ja johdonmukaisuutta: huomiota tulee kiinnittää paitsi verkostoja koskevien strategioiden laatimiseen niin ennen kaikkea verkostojen nivomiseen osaksi organisaation strategiaa.

Monesti verkostoitumisen yhteydessä puhutaan organisaation tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantamisesta. Sisäisten kustannustekijöiden lisäksi on hyvä pitää mielessä, kenelle palveluita julkisella sektorilla tehdään – kansalaisille. Asiakaslähtöisyys ja palvelutason parantaminen tulisivat olla primääriasioita kaikille verkostoihin mukaan pyrkiville julkisen sektorin toimijoille. Yhteistyön lisääntyminen ei ole vielä verkostovaikutus, ellei se vaikuta palvelutason vaikuttavuuden tai tuloksellisuuden kohoamiseen. Tätä heijastelee esimerkiksi Liikenneviraston ja VR:n kiistely syyllisestä talvella 2014 tapahtuneeseen junien myöhästelyyn, jonka aiheutti tietojärjestelmävikä. Rooliensa puolesta Liikennevirasto omistaa Suomen rataverkon ja ratalaitteet, jolla VR liikennöi. Tilaajana Liikennevirasto vastaa rataverkon ylläpitämisestä ja kehittämisestä; rataverkon kunnossapitotyöt hoitaa puolestaan tällä hetkellä yhtenä tuottajana VR Track ollen VR-Yhtymän tytäryhtiö. (Kallio-saari 20.11.2014.)

Asiakaslähtöisyyden haltuunotto edellyttää sen ymmärtämistä organisaation kaikki tasot ylhäältä alas käsittävänä sekä yhtä lailla myös läpi tilaajan ja tuottajan välisten raja-aitojen (Saarelainen & Virtanen 2010, 142). Kansalaiset ajattelevat pitkälti jo holistisesti ja verkostoja korostavasti: heille ei loppujen lopuksi ole merkitystä sillä, kuka tilaa tai tuottaa, kunhan palvelu toimii hyvin. Aiheellinen kysymys on, miten ja millä keinoilla siirrytään eteenpäin tilanteesta, jossa toisistaan erotetut tilaaja ja tuottaja huolehtivat selkeästi omista hallintokokonaisuuksistaan kohti yhteisen hallintakokonaisuuden haltuunottoa?

Verkostot on nostettu yhdeksi keinoksi vastata lähentymisen haasteeseen. Yhteisen hallintakokonaisuuden haltuunotto ei ole yksinkertaista, sillä samaan aikaan, kun julkinen ja yksityinen sektori ovat yhä kiinteämmin osa samaa palveluiden hallintaketjua, painetta tehtävien kirkastamiseen on ilmassa. Yhä vahvemmin julkisuudessa korostetaan yksityisen sektorin roolia palveluiden tuottajana julkisen sektorin keskittyessä julkisen edun huolehtimiseen ja palveluiden määrittelyyn. Julkisen ja yksityisen sektorin toiminta organisoituu sisäisesti erilaisten pelisääntöjen varaan; verkostossa niiden tulisi kuitenkin löytää ratkaisu lisäarvon tuottamiseen yhdessä eri toimijoiden intressejä tyydyttävällä tavalla. Verkostojen toiminta perustuu itseorganisoituvuuteen ja autonomisuuteen; toisaalta tuloksellinen verkostotoiminta edellyttää tietyntäsoista hallintaa ja johtajuutta. Verkostot elävät vuorovaikutuksesta ja mahdollisimman laajoista rajapinnoista, mutta yhä enemmän verkostoissa korostuvat myös tuloksellisuus ja toiminnan fokuksen rajaaminen. Tämä pro gradu -tutkimus keskittyy näiden haastavien asetelmien teoreettiseen käsitteellistämiseen ja empiiriseen analysointiin: Millaisten tekijöiden huomioimista verkostojen hyödyntäminen edellyttää julkisilta organisaatioilta? Onko julkinen sektori matkalla kohti verkostotoiminnan rakentamista?

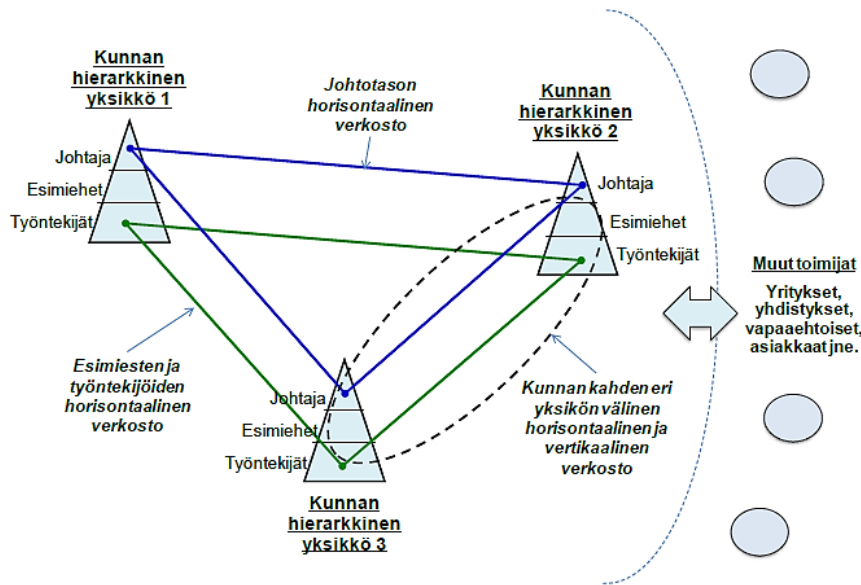
1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Tämä tutkimus toteutetaan yhteistyössä Liikenneviraston kanssa, jossa olen ollut töissä toukokuusta 2014 lähtien. Innostus tutkimusaiheeseen lähti sekä omista mielenkiinnon kohteistani että Liikenneviraston tarpeesta hahmottaa omaa verkostoitumisensa tilaa, yleistä verkostokäsitteistöä sekä verkostojen hyödyntämisen mahdollisuuksia. Koin mielenkiintoiseksi ja samalla myös haastavaksi lähteä pureutumaan tähän aihepiiriin.

Työssäni olen huomannut, että suurin osa kaikesta Liikenneviraston toiminnasta tuotetaan suuren toimijakentän kanssa yhteistyössä projektin, tilauksen tai pidemmän kumppanuuden perusteella. Liikennealan toimijakenttä ei ole suinkaan homogeeninen ja yhteistyön ajureina toimivat niin laki, periaatepäätökset, kilpailutus kuin vapaaehtoisuus ja tilannesidonnaisuus. Kumppaneita on niin yksityiseltä kuin kolmannelta sektorilta sekä muista viranomaisorganisaatioista, mikä asettaa vaatimuksia erilaisten intressien ja tavoitteiden yhteensovittamiselle. Verkostotoiminnan edellytyksiä erityisesti osaamisen näkökulmasta sekä mahdollisuuksia ja esteitä aiheuttavia tekijöitä ei tunneta kattavasti Liikennevirastossa, vaikka verkostot, osittain mediaseksikkyyden vuoksi, ovat kaikkien huulilla ja niiden potentiaali tuottavuutta parantavana toimintatapana kiinnostaa. Ymmärtämällä verkostojen toimintaperiaatteita ja -tapoja on mahdollista arvioida, miksi verkostot tuottavat tietynlaisia tuloksia (Provan & Kenis 2008, 229). Tuloksien tunnistaminen mahdollistaa taas edelleen vaikuttavuuden arvioimisen.

Verkostotutkimusta on tehty kansallisesti ja kansainvälisesti hyvin paljon: kansainvälisesti lähtien esimerkiksi Castellsin (2000), Rhodesin (1996), Kickertin, Klijin ja Koppenjanin (1997), O'Toolen (1997) ja Osbornen (2010) tutkimuksista. Kansallisista tutkijoista julkisella sektorilla voidaan mainita esimerkiksi Linnamaa ja Sotarauta (2000), Haveri ja Pehk (huom. virolainen) (2008) ja Anttiroiko (2015). Monet tutkimuksista keskittyvät verkostoitumiseen makrotason ilmiönä. Vähemmälle ovat jääneet verkostotutkimukset, jotka keskittyvät tuottamaan empiiristä tietoa olemassa olevista verkostoista: verkostotoimijoista, intresseistä, vuorovaikutuksen koossa pitävistä tekijöistä verkosto-osaamista sekä hallinnan ja johtamisen tasoja unohtamatta. Aikaisempi verkostotutkimus keskittyy pitkälti myös verkostojen tutkimiseen omana hallintajärjestelmänä erotuksena hierarkioista ja markkinoista. Verkostojärjestelmien on kuitenkin usein kuvattu olevan hierarkkisesti järjestäytyneitä suoraan tai epäsuorasti etenkin, kun kyseessä on kunnan tai valtion järjestämistä vastuuseen kuuluva asia. Tällaisessa tilanteessa markkinat ja verkostot toimivat siis valtiollisissa, hierarkkisissa kontekstissa, vaikka toimintatapa olisi verkostomainen. Tämä johtuu pitkälti myös

siitä, että valtio- ja kuntaorganisaatiot ovat sisäisesti hierarkkisesti järjestäytyneitä. Hierarkkiset ja verkostomaiset suhteet esiintyvät siis limittäin. (Järvensivu, Nykänen & Rajala 2010, 9.)



Kuva 4. Organisaatioiden ja yksilöiden muodostama monimuotoinen verkostokokonaisuus

Kuvio 1. Hierarkkisten ja verkostomaisten suhteiden päällekkäisyys kuvattuna kuntakontekstissa (Järvensivu, Nykänen & Rajala 2010, 9).

Saarelaisen ja Virtasen (2010, 136) mukaan myös markkinapohjaista tilaaja-tuottajamallia ja siihen keskeisesti liittyvää sopimusohjausta on tarkasteltu vähän verkostotoimintaan, kumppanuuteen ja luottamukseen perustuvilla teoreettisilla ja käsitteellisillä selitysmalleilla. Tilaaja-tuottajamallin uudet käytännön sovellutukset edellyttävät uusia resursseja ja tässä verkostoteoria saa ison roolin. Myös Möller, Rajala ja Svahn (2006, 21) näkevät, että verkostosuhteen johtamiseen eli hallintaan liittyy myös kilpailu ja vahvan aseman mahdollistama auktoriteetin eli neuvotteluvallan käyttö. Monesti siis todetaan, ettei hierarkioita, markkinoita ja verkostoja voi pitää täysin erillisinä toisistaan ja ne esiintyvät käytännössä osittain päällekkäin. Tähän näkökulmaan voisi kuitenkin kiinnittää enemmän huomiota.

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena on selvittää verkostoajattelun omaksumisen ja verkostotoiminnan rakentamisen, ylläpitämisen ja kehittämisen edellytyksiä, mahdollisuuksia ja pullonkauloja Liikenneviraston hyödynnettäväksi. Pyrin tutkimuksessa tunnistamaan ne teemat ja tekijät, jotka vaikuttavat tällä hetkellä julkisen organisaation verkostoissa toimimiseen sekä tekijöitä, jotka olisi

syitä ottaa huomioon tulevaisuuden verkostotoiminnassa. Ymmärtäen verkostotoiminnan kokonaiseksi toiminta- ja ajattelutaparadigmaksi lähtien verkostoajattelun omaksumisesta myös verkostoitumisen aikaansaamia hyötyjä voidaan arvioida ja mitata paremmin. Alla ovat tutkimuskysymykset:

Päätutkimuskysymys: Millaisia rakenteellisia, toiminnallisia ja kulttuurisia tekijöitä verkostoajattelun ja -toiminnan omaksuminen edellyttää julkiselta organisaatiolta?

Tarkentavat alakysymykset:

Mitä Liikennelabran perusteella on sanottavissa verkostoista ja verkostoitumisesta?

Mitkä tekijät edesauttavat ja toisaalta taas hankaloittavat verkstohallinnan toimivuutta?

Millaista roolia ja sitä kautta osaamista verkstojen hyödyntäminen vaatii julkiselta organisaatiolta nyt ja tulevaisuudessa?

Tutkimuksen luonteesta johtuen käytännön verkstotiedon tuottaminen Liikennevirastolle on aiheen teoreettisen asemoinnin ja käsitteellistämisen rinnalla yhtä tärkeä asia. Tutkimuksessa syntyvä tieto palvelee Liikenneviraston tiedollisen ymmärryksen kasvamista ja käytännön toiminnan reunaehtojen ja mahdollisuuksien tunnistamista. Tutkimuksessa muodostettua käsitystä voidaan hyödyntää Liikenneviraston toiminnan kehittämisessä, kun pyritään löytämään uusia keinoja vastata tulevaisuuden haasteisiin, esimerkiksi väheneviin resursseihin ja kasvaviin palveluvaatimuksiin liikennejärjestelmässä. Tutkimuksessa tehdyt teoreettiset valinnat sekä niiden käsitteellistäminen ja kriittinen pohdinta tuovat mahdollisesti uudenlaista näkökulmaa teoreettiseen verkstokeskusteluun.

Pureudun tarkemmin yhteen kehittäjä- ja innovaatioverkstoon, jossa Liikennevirasto on mukana. Pyrin luomaan mahdollisimman kokonaisvaltaisen kuvan verkstojen toiminnasta, toimijoista, tavoitteista ja keskinäisistä riippuvuussuhteista, jotta yleinen verkstoilmiö saa empiirisestä aineistosta todettavissa olevaa sisältöä. Keskityn kehittäjäverkstoon, koska tuotantokeskeisistä toimittajaverkstoista, kuten yritysten alihankintaverkstoista, tiedetään huomattavasti enemmän kuin tuotekehitys- ja asiakaskanavaverkstoista tai kilpailijoiden muodostamista teknologiaverkstoista (Möller ym. 2006, 7). Julkisella sektorilla tilanne on usein samankaltainen: ymmärrys kilpailutuksen kautta valituista toimittajaverkstoista on suurempi ja niiden hallinta sopimuksien kautta suoraviivaisempaa kuin poikkisektoraalisten, monitoimijuuteen perustuvien kehittäjäverkstojen, joissa valmista palvelua tai tuotetta ei vielä ole.

Tutkimusekonomisista syistä laajemman verkostomassan läpikäynti edes Liikenneviraston kansallisten verkoston osalta ja tämän puitteissa kokonaiskuvan muodostaminen viraston verkostokudelmasta ei ole tämän tutkimuksen puitteissa mahdollista tai tarkoituksenomaista tutkimustavoitteen kannalta. Liian laajassa aineistomassassa on vaarana tarkastelun jääminen pinnalliseksi. En pyri tässä tutkimuksessa määrälliseen, vaan laadulliseen ymmärrykseen verkostotoiminnasta. Varsinaiset verkostojen hyöty- ja vaikuttavuusanalyysit ovat luonnollinen jatkumo verkostotoiminnan edellytysten ja toimivuuden tutkimiselle, mutta niiden paikka on seuraavassa tutkimuksessa. Myös Provan ja Kenis (2008, 229) korostavat, että ymmärtämällä ensin verkostojen toimintalogiikkaa on mahdollista ymmärtää, miksi tietyt verkostot tuottavat tiettyjä tuloksia ja vaikutuksia.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus rakentuu kuuden pääluvun alle. Ensimmäisessä luvussa johdatellaan lukijat verkostoilmiön kehittymiseen ja taustalla oleviin syihin sekä määrittellään tutkimuksen tavoitteet, tutkimustehtävä ja tehdyt rajaukset. Toisessa luvussa syvennyttään verkostojen teoreettiseen viitekehykseen ja luodaan katsaus hallinnolliseen kehitykseen julkisesta hallinnosta kohti uutta julkista hallintaa. Hallinnollisesta historiakatsauksesta siirrytään verkostokäsitteen määrittelyyn verkostohallinnan pohjalta erityisesti verkoston tunnuspiirteiden, verkostojen johtamisen ja verkostokyvykkyyden kautta.

Kolmannessa luvussa kuvataan tutkimuksen toteuttaminen tutkimusstrategian valinnasta aineiston keräämiseen ja analysointimenetelmän kuvaamiseen. Luvussa otetaan myös kantaa tutkijan asemaan ja tutkimuksen luotettavuuteen. Tätä seuraa tutkimuksen empiirisen viitekehyksen kuvaus luvussa neljä, jossa luodaan niin ikään katsaus aikaan ennen Liikenneviraston perustamista sekä kuvataan sen nykyistä roolia valtionhallinnon toimijana ja liikennepolitiikan toteuttajana. Tiivistävä historiakatsaus kuvaa empiirisesti kehityskaaren perinteisestä hallinnosta tilaaja-tuottajanmalliin ja verkostomaisen hallinnan hyödyntämiseen huomioiden luvussa kaksi kuvatun teoreettisen asemoinnin asiaan.

Aineiston rikkaudesta ja monipuolisuudesta johtuen tutkimus on takapainotteinen. Viides pääluku on analyysiosia, jossa esitellään aineistosta esiin nousevat laaja-alaiset näkemykset ja kokemukset verkostotoiminnasta nyt ja tulevaisuudessa peilaten tuloksia vuorovaikutteisesti teoreettiseen keskusteluun. Analyysiluku rakentuu muodostamani verkostokypsyysmallin mukaisesti. Kuudennessa luvussa esittelen tutkimukseni keskeisimmät johtopäätökset, kehittämisehdotukseni Liikennevirastolle ja avaan tutkimusprosessia oppimisen näkökulmasta. Lopussa ovat lähteet ja liitteet.

2 VERKOSTOITUMISEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Julkisesta hallinnosta uuteen julkisjohtamiseen

Osbornen (2010, 1–3) mukaan julkisen politiikan ja palveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa on yleistäen nähtävissä kolmen hallintojärjestelmän aikakaudet ja vaikutukset. Julkisen hallinnon [*public administration*] aikakausi oli pitkä ulottuen aina 1970-luvun loppuun ja 80-luvun loppuun saakka. Max Weberin byrokratiateoria on kenties tunnetuin kuvaus perinteisestä julkishallinnosta, jossa rationaalisuus ja formaalisuus ovat vallalla. Julkisen hallinnon tyyppipiirteitä on tiivistänyt muun muassa Hood (1991, 3–19), jonka mukaan julkishallinto rakentuu lain varaan sekä asetettujen sääntöjen ja linjauksien noudattamiseen ja valvontaan. Byrokratia oli vastaus niin politiikan tekemiseen kuin poliittisten päätösten implementointiin.

Julkisen hallinnon kehityskulku on ollut Suomessa yhteydessä hyvinvointivaltion rakentamiseen, jossa kansalaisten tarpeiden yhdenvertaisesta tyydyttämisestä tuli julkisen hallinnon vastuukenttä. Valtion tuli tuottaa kansalaisille tietyt standarditasoiset palvelut ja etuudet (Osborne & McLaughlin 2002, 8). Tämä vaati byrokratiaa eli selviä sääntöjä ja hierarkkista järjestelmää, jossa työnjako oli hyvin tiukasti määritelty. Byrokratia oli tuolloin vastaus toiminnan tehokkaaseen organisointiin, jossa tietyillä vakiintuneilla toimintatavoilla määriteltiin ja suoritettiin julkiset toiminnot. Tämä oli keino turvata vaadittu oikeusvarmuus, luotettavuus, vakaus ja ennustettavuus, byrokratian suurimmat vahvuudet. (Vartola 2009, 2.)

Heiskanen (viitattu Sotarauta 1997, 111) on kuvannut tätä samaa ajanjaksoa hyvinvointivaltion rakentamisessa pyrkimyksenä symmetrisyyteen. Symmetrisyyttä ohjasi valtiollinen, keskitetty tavoiterationaalisuus, joka näkyi muun muassa hyvinvointitehtävissä. Sotaraudan (1997, 111) mukaan symmetrisyyden aikakaudella hallinnon toiminnot olivat sektoroituneita ja koordinoituja sekä tavoitteet koettiin selkeiksi ja rajattavissa oleviksi. Yksittäisen päätöksentekijän rooli oli korostunut haettaessa rationaalista ja järkevintä vaihtoehtoa päätöksien tueksi. Vaikuttaminen tapahtui ohjauksen, kontrolloinnin ja sääntelyn avulla. On selvää, että tällainen toimintatapa on hidasta ja johtaa raskaisiin menettelytapoihin. Byrokraattinen hallinto ei ole kovin joustava tai kykenevä korjaamaan omaa toimintaansa suhteessa asiakkaisiin. (Haveri 2002, 5.)

Valtiollinen tavoiterationaalisuus ja symmetrisyyden ideologia alkoivat kohdata kritiikkiä ja tilalle nousta toimijalähtöinen tavoiterationaalisuus, jossa valta on hajautuneempaa ja tulosajattelu korostuneempaa (Sotarauta 1997, 10–11). 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa vaatimukset tehok-

kuudesta ja taloudellisuudesta alkoivat vallata alaa julkisella sektorilla ja sen palvelutuotannossa. Julkisen hallinnon kykyä tuottaa palveluita tehokkaasti ja kustannustietoisesti alettiin kyseenalaistaa yhä enemmän ja tämä avasi oven julkisjohtamiselle ja myöhemmin uudelle julkisjohtamiselle [*new public management*]. (Osborne 2010, 3.) Iso-Britanniassa hyvinvointivaltion kritiikki alkoi voimistua jo 1970-luvun lopussa, kun kansalaisten perustarpeet oli tyydytetty ja he palveluiden käyttäjinä alkoivat vaatia yhä enemmän yksilöllisiä palveluita julkisen valinnan teorian hengessä. Kansalaiset halusivat vaikuttaa palveluiden sisältöön ja tuotantotapaan, ja siten periaate "kaikille samaa samalla toimintamallilla" kohtasi kritiikkiä. (Osborne & McLaughlin 2002, 8–9; Haveri 2002, 6.) Thatcherin aikakaudeksi kutsuttu ajanjakso korosti erittäin voimakkaasti palveluiden yksityistämistä ja markkinaehtoistamista. Iso-Britanniassa tämä tarkoitti pitkälti juuri valtion omistajuuden siirtoa kokonaan yksityiselle puolelle tavoitteena parantaa tehokkuutta ja vähentää kustannuksia. (Ascher 1987, 1–7.)

1990-luvulla lanseerattiin monen toimijan suusta mahdollistavan valtion [*enabling state*] käsite, jossa valtio ennemmin huolehtii palvelukokonaisuuden järjestämisestä kuin palveluiden tuottamisesta. Valtion tuotettavaksi jää siis vain sellaiset tärkeimmät ydintoiminnot, joita ei voida perustellusta syystä antaa jonkun toisen tuotettavaksi. Näkökannasta riippuen "mahdollistavaa valtiota" on perusteltu julkishallinnon ja julkisjohtamisen parhaiden puolien samanaikaisella korostumisella: kokonaisvastuu ja -ohjaus poliittisten päätösten implementoinnista säilyvät edelleen valtiolla toimijakentän samalla tehostaen palvelujen tuottamista ja antaen rahoille todettavissa ja mitattavissa olevaa vastinetta. (Deakin & Walsh 1996, 33–35.) Haverin (2002, 21) mukaan tässä on selkeästi havaittavissa muutos yhteiskunnan arvojärjestelmässä, jossa siirrytään valtiokeskeisestä hyvinvointivaltiolta kohti kevyempää valtion roolia ja tehtäväkenttää.

Uuden julkisjohtamisen lanseeraus

Varsinaisesti 1990-luvulta alkaen julkisjohtamisen ideologia alkoi korostua ja sitä alettiin kutsua uudeksi julkisjohtamiseksi (Osborne & McLaughlin 2002, 8–9). New Public Management [myöhemmin NPM] on sateenvarjotermi, joka sulkee sisäänsä monia hallinnollisia oppeja ja toimintamalleja, jotka olivat vallalla byrokratian kritiikissä (Hood 1991, 3). Sen seitsemänä klassisena piirteenä pidetään Hoodin (1991, 4–5) mallin mukaisesti: yrittäjähenkistä johtajuutta vastakohtana aikaisemmalle byrokraattiselle julkiselle hallitsemiselle, tarkkoja standardeja ja suorituksen mittamista, tuotosten aikaansaamisen vahvaa kontrollointia sekä kilpailun edistämistä julkisissa palveluissa. Kilpailun myötä korostui myös julkisten palveluiden hajauttaminen ja osittainen purkaminen sekä itsenäisten tulosityksiköiden rakentaminen. Tämä tarkoitti tilaajan ja tuottajan erottamista toisis-

taan käyttäen hyväksi sopimusohjauksen malleja. Kahtena viimeisenä ominaispiirteenä voidaan pitää yksityisen sektorin johtamisoppien ja -tyylin korostamista sekä aikaisempaa tiukempaa resurs-sien jakamista. Haverin (2002, 7–9) teoreettisen koonnin mukaan vaiheet tiivistyvät hajauttamiseen, markkinamenetelmien soveltamiseen, tuloksien ja vaikutuksien mittaamiseen ja yksityisen sektorin johtamisoppien seuraamiseen.

NPM:n johtoajatuksena on, että julkisen sektorin täytyy tehdä enemmän vähemmällä ja päästä eroon kroonisesta tehottomuudesta, jonka kilpailun puute on saanut aikaan (Lähdesmäki 2003, 15). Tarkkojen suoritusmittaristojen ja resurssikontrollin yhtenä tarkoituksena on pystyä määrittämään julkisen sektorin palvelukokonaisuus ja niiden kokonaiskustannukset (Hood 1991, 9). Aiheellisesti voidaan sanoa, että tämä ymmärrys oli aikaisemmin puuttunut julkiselta sektorilta – jos ei koko-naan, niin ainakin suurelta osin. Esimerkiksi Stenvall ja Airaksinen (2009, 90) havaitsivat tutkimuk-sessaan Tampereen uudesta toimintamallista, että NPM -ideologiaan pohjautuvien uudistusten myö-tä kustannustietoisuus on lisääntynyt ja läpinäkyvyys parantunut.

On hyvä muistaa, että kaikki NPM -opit eivät monessa maassa ole olleet yhtä vahvasti läsnä. Siitä, onko NPM ylipäättään yhtenäinen hallintomalli, käydään paljon keskustelua. Suomessa NPM:n edustama markkinaehtoisuus ja yksityistäminen eivät ole olleet yhtä vahvaa kuin sen synnyinmaas-sa Iso-Britanniassa Thatcherin aikakaudella, mutta monet muut NPM -ajattelun ihanteet ja johta-misopit ovat näkyneet myös Suomen julkishallinnon uudistamisessa. Haveri (2002, 1) kutsuu muu-tosta paradigmaattiseksi, sillä pitkään vallalla ollut byrokraattis-legalistinen hallintoajattelu alkoi siirtyä sivuun. Osbornen ja McLaughlinin (2002, 10–12) mukaan kahtiajako julkisen hallinnon ja uuden julkisjohtamisen välillä oli vielä selkeämpi kansainvälisellä tasolla kuin Iso-Britanniassa. Tämä voi johtua siitä, että hyppäystä NPM -ajatteluun ei edeltänyt monessa maassa julkisjohtami-sen ideologia, vaan perinteinen julkishallinto, toisin kuin Iso-Britanniassa.

Tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantaminen on ollut kantavana teemana lähes kaikissa julkisen hallinnon kehittämishankkeissa 1990-luvulta lähtien kuten Valtiovarainministeriön tämän hetkinen Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma VATU osoittaa (Valtiovarainministeriö 2015a). Suomessa on korostunut eniten radikaali valtionhallinnon tasojen välinen hajautus uusine organisaa-tioineen. 1990-luvun uudistuksia voidaan pitää tuloksiltaan menestyksenä, sillä hallinnon rakenteet ovat tehostuneet, ja on syntynyt tulosohjausjärjestelmä, joka vastaa palveluiden laatuvaatimuksia. Myös liikelaitoksien ja valtionyhtiöiden irrottamista hallinnosta pidetään yhtenä kriittisenä merkki-nä NPM -ajattelusta kuten myös taloudellisesti itsenäisten tulosityksiköiden muodostamista. (Tem-mes 2008, 72–76; Haveri 2002, 7.) Saarelainen ja Virtanen (2010, 138) korostavat uudistuksessa

organisaatioiden rakenteellista hajauttamista, kilpailullisten menetelmien käyttöönottoa ja sopimus-käytäntöjä.

Tilaajatuottaja-malli NPM:n käytännön sovelluksena

Temmesin (2008, 72–76) esille nostamiin liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen liittyy läheisesti myös tilaaja-tuottajamalli, jota on pidetty NPM:n toimintamallina (Haveri 2002, 8). Siinä on Temmesin ajatusta mukaillen kyse myös hallinnon tasojen hajauttamisesta, vaikka hajautus tehdään yhden organisaation sisällä. Tilaaaja-tuottajamalli on julkisten palveluiden järjestämistapa, jossa tilaaja- ja tuottajafunktiot määritellään ja erotetaan toisistaan. Funktioiden välinen yhteydenpito rakentuu kysyntä- ja tarjontasuhteen pelisäännöistä. (Valkama 2004, 203.) Mallin tavoitteena on parempi asiakaslähtöisyys ja palvelulaatu sekä sisäinen tehokkuus ja tuloksellisuus (Saarelainen & Virtanen 2010, 141).

Monet tutkijat pitävät tilaaja-tuottajamallia kaikkea muuta kuin selkeänä toimintatapana (Saarelainen & Virtanen 2010, 134). Tilaaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan ei ole monessa tapauksessa tuonut haluttuja vaikutuksia. Kansainvälisissä tutkimuksissa on viitattu tilaaja-tuottajamallilta odotettuun tehokkuuden ja todellisten kustannussäästöjen vähyyteen. Toisaalta uuden toimintamallin suoria kustannus- ja säästövaikutuksia on hankala arvioida. Ei voida myöskään suoraan todeta, että kustannussäästöjen vähäisyys johtuisi mallista. Taustalla voi olla esimerkiksi aikaisemman toimintamallin yhtäaikaisuus, joka aiheuttaa jäykkyyttä ja päällekkäisiä kustannuksia. Tutkimuksissa on todettu, että tilaaajatuottaja-malli on tuonut suuria muutoksia niihin perusajatuksiin, joiden pohjalta kunnallinen palvelutuotanto on perinteisesti järjestetty. (Stenvall & Airaksinen 2009, 86–88.)

Kustannussäästöjen lisäksi vastuukysymykset ovat toinen keskeinen kritiikin kohde. Julkinen sektori voi periaatteessa siirtää vastuun tietyissä tapauksissa itsenäisille tuotantoyksiköille, mutta jos tulosyksikkö pettää asiakkaidensa eli veronmaksajien odotukset, asia kuuluu julkiselle vallalle (Dawson & Dargie 2002, 50). Julkinen sektori joutuu siis puuttumaan tuotantotoimintaan, vaikka on siirtänyt sen muun tahon järjestettäväksi. Iso-Britanniassa esimerkiksi tuotannolliset terveydenhuolto-organisaatiot ovat säännöstelleet ja rajoittaneet toimintaansa, koska ne hallitsevat omia resurssejaan ja päättävät, mihin kohdentavat ne. Tämä on johtanut laatu- ja saatavuuseroihin ympäri maata, jolloin siitä on tullut taas kansallinen asia. Dawson ja Dargie (2002, 51–52) huomauttavat kuitenkin, että on täysin julkisen toimijan vastuulla ja tehtävänä määritellä haluttu toiminnallinen taso ja luoda välineet, joilla seurata tätä.

Järvelin ja Pekurinen (2005, 7–9) tuovat keskusteluun myös kansainväliset esimerkit tilaaja-tuottajamallista. Ruotsin terveydenhuollossa saavutetut taloudelliset edut ja tuottavuuden parantuminen ovat olleet ohimenevää; Uudessa-Seelannissa hoidon laatu ja lopulliset terveysvaikutukset jäivät monesti huomioimatta. Em. maissa on päädytty tilaaja-tuottajamallin purkamiseen. Järvelin ja Pekurinen päätyvät Englantia, Ruotsia ja Uutta-Seelantia koskevassa arvioinnissaan korostamaan strategiseen kumppanuuteen perustuvaa sopimusperustaista järjestelyä puhtaan tilaaja-tuottajamallin sijasta. Myös Saarelainen ja Virtanen (2010, 135–136, 147) päätyvät samaan ajatukseen: tilaajatuottaja-mallia ja sopimusohjausta tulisi kehittää enemmän vuorovaikutukseen ja luottamukseen perustuvaksi. Stenvall ja Airaksinen (2009, 90, 100) puhuvat samasta asiasta systemaattisena kommunikationa. Heidän tutkimuksensa osoittaa, vaikkakin tarkastelee tilaajatuottaja-mallia sisäisenä roolin jakamisena, että toimialoilla, joissa kommunikaatio on järjestetty säännölliseksi, monipuoliseksi ja useita foorumeja kattavaksi, myös yhteistyö on kaikkein hedelmällisintä. Tämä on varmasti perusteltua, sillä tilaajan ja tuottajan eriytyneisyys johtaa monesti siihen, että tieto ei kulje toimijalta toiselle aukottomasti ja siten osapuolet ovat osaltaan tietämättömiä toisen odotuksista ja toiminnasta. Tällöin vaarana on myös potentiaalisten kehitysideoiden valuminen hukkaan. Saarelainen ja Virtanen (2010, 137, 148) puhuvat tästä tiedon asymmetriana. Jatkossa tulisi kiinnittää huomiota kumppanuuteen, jossa tilaajan ja tuottajan välillä ei ole niin tiukkaa eroa.

Tämän tutkimuksen kannalta kehittämistoiminnan roolitus on yksi mielenkiintoisimmista seikoista, jonka Stenvall ja Airaksinen (2009, 98–99) nostavat Tampereen arvioinnissa esiin. He näkevät kehittämistoiminnan pirstoutumisen potentiaalisimpana uhkana koko mallille. Tutkimuksessa luottamushenkilöt ja virkamiehet vastuuttavat toiminnan kehittämisen pääosin tilaajalle. Kriittisenä havaintona osa haastatelluista tuo esille sen, että tuotannossa olevaa kehittämis- ja innovaatiopotentiaalia ei saada käyttöön, koska päähuomio on tuottavuuden parantamisessa. Osa taas kokee, että rajapinta tilaajan ja tuottajan välillä on mallin mukainen ideaalitalanne, jossa molemmilla on oma liikumatilansa ja tehtävänsä. Tilaaja vastaa palvelukonsepteista ja tuotanto toteuttaa sopimuksessa määrältään ja laadultaan määritellyn palvelun tehokkaasti. Optimaalisin tilanne muodostuisi kuitenkin siitä, että tilaaja ja tuottaja pyrkisivät asiantuntemustaan yhdistämällä tekemään uusia avauksia tulevaisuuden kehityksestä ja palvelukokonaisuuksista yhdessä. Tampereella paikoittain tämä asiakastarpeen yhteisyyden ymmärtäminen on tuonut lisää vauhtia kehittämiseen. Myös Saarelainen ja Virtanen (2010, 145) päätyvät siihen, että tuotekehityksen pitäisi olla tilaajan ja tuottajan yhteistä toimintaa. Aiheellinen kysymys on, joutaako perinteinen tilaajatuottaja-malli tämänkaltaiseen toimintaan.

Sopimuksilla ohjaaminen, erityisesti palvelusopimuksella, on tilaaja-tuottajamallin tärkein koordinaatioväline. Se vaatii uudenlaisen toimintakulttuurin omaksumista organisaatiossa, jonka ohjaus on aikaisemmin perustunut hierarkiaan. Sopimusohjaus menee kohti neuvotteluihin ja dialogiin perustuvaa toiminnanohjausta (Saarelainen & Virtanen 2010, 144). Sopimusohjausta toteutetaan sopimuksien ja sopimusneuvotteluiden kautta ja niissä onnistuminen varmistaa kustannusten hallinnan (Stenvall & Airaksinen 2009, 86). Sopimusohjauksessa toiminta ankkuroituu joko puhtaasti sopimuksellisuuteen tai tietynasteiseen kumppanuuteen tilaajan ja tuottajan välillä. Sopimusohjauksen onnistuminen perustuu roolien selkeyteen ja vuorovaikutuksen tehokkuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tilaaja ilmaisee määrän ja vaaditun laadun ja tuottaja antaa oman tietämyksensä ja tarjouksensa tähän. Jotta päästäisiin ideaalilanteeseen, eli innovatiiviseen palvelukokonaisuuksien kehittämiseen, dialogin pitäisi kehittyä kannustavaksi ja keskustelevalaksi. (Saarelainen & Virtanen 2010, 135, 143.) Kettl (2010, 251) puhuu tästä samasta läpinäkyvyytenä, jossa on selkeästi määriteltä, kuka tekee mitään ja kenen puolesta.

Osa NPM -suuntauksen edistäjistä ajatteli, että yksityisen sektorin toimintatavat ratkaisevat kaikki julkisen hallinnon ongelmat. NPM:n edustamien oppien ja toimintatapojen, kuten yksityistämisen ajateltiin parantavan välittömästi palveluiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta, kun uusi toimintatapa saadaan luotua yleiseksi järjestelmäksi. Asia ei ole näin yksinkertainen, ja myös NPM -malli on saanut osakseen kritiikkiä. Hood (1991, 9) on tiivistänyt kritikoiden avauksia, joista yhtenä on sisällöllinen onttoisuus. Osan mielestä NPM oli vain nostetta ilman sisältöä. Samoista asioista keskusteltiin edelleen, vanhat ongelmat ja heikkoudet olivat pinnalla, mutta vain johtamisen ja tuottamisen tapa ja puhunta olivat erilaisia. Kritikoiden mukaan NPM ei ole onnistunut tärkeimmässä mainostamassaan tavoitteessa kustannusten alentamisesta. Uusien raportointijärjestelmien luominen ja mittareiden käyttäminen ovat oikeastaan lisänneet keskitason byrokratiaa. Myös Saarelaisen ja Virtasen (2010, 134) tutkimuksissa on havaittu, että byrokratian taso ei ole juuri alentunut. NPM -puhunnassa voidaan tunnistaa kuitenkin usein esiintyvä tulkinnallinen väärinymmärrys: yksityistämisen ideologian mukaan tehokkuuden synnyttäjiä ovat kilpailu ja mahdollisuus valita, ei se, onko palveluiden tuotanto julkista vai yksityistä (Kettl 2010, 245). Tämä saattaa aiheettomasti lisätä kritiikkiä juuri NPM -toimintamalleja kohtaan.

"Mahdollistavan" valtion käsitteen, voimakkaan markkinaehtoistamisen ideologian ja yksityisen sektorin ylivallan siirtymisestä eteenpäin alettiin puhua Iso-Britanniassa jo 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa. Silloin ymmärrettiin, että valtio ei ole vain tilaaja, palveluiden tarjoaja ja suunnittelija, vaan koko julkinen palvelutuotantoprosessi suunnittelusta toteutukseen nähdään olevan monien eri toimijoiden käsissä. (Osborne & McLaughlin 2002, 10.) Valtion pääasialliseksi tehtä-

väksi tuli tämän monitoimijaisen joukon, verkoston, hallinta (Rhodes 1996). Hallinnan [*governance*] keskeiset piirteet eli terveen kilpailun rinnalla toimijoiden yhteistyö ja kumppanuus nousivat pinnalle (Christensen & Laegreid 2007). Iso-Britanniassa tämä vaihe tuli aikaisemmin kuin esimerkiksi Suomessa, jossa yksityisen sektorin ideologia ja tilaaja-tuottajamalli saavuttivat huippunsa 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa.

Hallinnan kehitys alkoi näkyä Suomessa 2000-luvun lopussa ja etenkin 2010-luvulla yhteistyömallien monimuotoistumisena palvelutuotannossa ja tehokkuusajattelun laajentumisena tuloksellisuuden sisältäen vaikuttavuuden (Lähdesmäki 2011, 84). Christensen ja Laegreid (2007) puhuvat tästä siirtymänä ensimmäisen polven NPM:sta toisen polven NPM:iin. Monesti NPM -ajatteluun liitetään vain ensimmäisen polven piirteet, vaikka on luonnollista, että myös hallinnan käsitettä on edeltänyt pehmeämpi siirtymävaihe, kuten isoissa paradigmanmuutoksissa on tapana. Myös esimerkiksi Ferlie, Ashbrunner, Fitzgerald ja Pettigrew (1996) tuovat esiin uuden julkisjohtamisen erilaiset vivahteet ja suuntaukset, joista kolme ensimmäistä kiteytyvät tehokkuuteen, hajauttamiseen ja organisaatioiden menestystekijöihin. Viimeisen "malli neljän" voidaan nähdä sisältävän jo muutoksen siemeniä kohti hallinta-ajattelua, sillä se korostaa palveluiden laatua ja käyttäjien asemaa.

2.2 Hallinnan teorian esiin nousu

NPM:ssa korostettu "mahdollistavan valtion" käsite laajenee hallinta [*governance*] -ajattelussa monimuotoiseen ja -arvoiseen valtioon. Voidaan puhua pluralistisuudesta *toimijamerkityksessä*, jossa useat itsenäiset toimijat osallistuvat julkisten palveluiden järjestämiseen valtion ollessa yksi, tasa-arvoinen toimija sekä pluralistisuudesta *toimintamerkityksessä*, jossa useiden prosessien yhtäaikaisten läsnäolo ja toimivuus muodostavat päätöksentekoprosessin. (Osborne 2010, 9.) 6, Leat, Seltzer ja Stoker (2002, 1–4, 9, 50–52) puhuvat tästä holistisena hallintana [*holistic governance*]. Holistinen hallinta viittaa yhteishallintaan, jota määrittävät organisaatioiden yhteen integroidut politiikat ja toimintatavat. Holistisen hallinnan ideana on rakentaa julkisen hallinnon organisaatiot hallintakokonaisuuksiksi, joiden kautta voidaan järjestää julkiset palvelut tehokkaammin ja asiakaskeskeisemmin. Holistiseen hallintaan kuuluu niin sanottu yhden luukun -periaate [*one-stop shop*], jonka ideana on muodostaa palveluketjuja. Palveluketjuissa yhteen kietoutuneet ja samankaltaiset palveluprosessit liitetään yhteen niin organisaatio- kuin toimintatasolla.

Rosenaun (1992, 4–5) mukaan hallinta sisältää hallinnon tavoin tavoitejohdettuja toimintoja ja sääntöjä, mutta niitä vievät eteenpäin jaetut tavoitteet, eivät muodollinen tai poliittinen valta-asema.

Hallinnon käsite on suppeampi kuin hallinnan, joka pitää sisällään hallinnollisia instituutioita, mutta sulkee sisäänsä myös epämuodollisia, ei-hallinnollisia mekanismeja yhdistäen nämä toisiinsa. Hallinnan idea toimii optimaalisesti silloin, kun toiminnot ja niitä toteuttavat henkilöt toimivat tehokkaasti asetettujen pelisääntöjen mukaisesti, mutta eivät tarvitse tämän tehokkuuden aikaansaamiseksi muodollista valtaa tai valtuutusta. Itse asiassa hallinnan asetelma on tietyllä tapaa haastavampi kuin hallinnon, sillä hallinta vaatii olemassaololleen suuren toimijajoukon toiminnan ja tuen; hallinto voi toimia ylhäältä alas myös suuressa vastustuksessa.

Hallinnon uudistamisessa on kyse hallinnon mukauttamisesta vastaamaan paremmin muuttunutta tilannetta ja sen aikaansaamia seurauksia (Airaksinen 2009, 39). Ideaalitulanteessa reagointikyvyn lisäksi hallinnon uudistamisessa pitäisi pyrkiä enemmän myös proaktiivisuuteen eli ennakkointiin ja ennakkointitiedon hyödyntämiseen muutoksien ajamisessa. Haverin ja Pehkin (2008, 10) mukaan hallinnan idean taustalla vaikuttavat megatrendit globalisaatiosta tietoyhteiskuntaistumiseen ja kilpailun kiristymiseen sekä vaatimukseen yhtäaikaisesta kasvusta ja tehokkuuskehityksestä. Nämä ovat kuitenkin syitä, jotka tarjoavat selityksen myös muille julkishallinnon muutoksille.

Usein uuden hallintojärjestelmän tai -paradigman taustalla on paitsi ajassa läsnä olevat megatrendit ja niiden edellyttämät toimenpiteet myös edellinen, vallalla ollut hallinnollinen suuntaus ja sitä kohtaan esitetty kritiikki – tässä tapauksessa julkinen hallinto ja uusi julkisjohtaminen (Haveri 2002, 4–5; Klijn & Koppenjan 2012, 587). Sotarauta (1997, 11) puhuu hallinnasta perinteiseen hallintoon liitetyn symmetrisyyden murtumisena ja epäsymmetrisyyden esiin nousulla, jossa korostuvat monitoimijainen tavoitekompleksisuus eli kaksisuuntainen vuorovaikutus ja neuvottelut, ei yksisuuntainen hallinnointi ja kontrollointi tai yksittäisen organisaation rakenteiden uudistaminen. Esimerkiksi Osborne (2010, 5) esittää, että julkinen hallinto ja uusi julkisjohtaminen eivät pystyneet yhdistämään julkisten palveluiden suunnittelua, toteuttamista ja johtamista tarkoituksenmukaisella tavalla. Myös Virtanen ja Wennberg (2005, 30) tuovat esiin tulosohjausparadigman riittämättömyyden. Heidän mukaansa uusi julkisjohtaminen ei onnistunut pyyhkimään pois vanhaa hallinnollista taakkaa, vaan tulosindikaattorit jäivät alkeellisiksi ja resurssit sekä vaikuttavuustavoitteet yhteensopimattomiksi.

Usein ei ole edes mahdollista luokitella tiukasti selityksiä kuuluvaksi tietylle ilmiölle: esimerkiksi hallinnan tarpeen korostumisen syynä ovat juuri laajat, rajat ylittävät ongelmat sekä yhtä lailla myös mahdollisuudet. Monesti hallinnan yhteydessä puhutaan ongelmien monimutkaistumisesta ja ketjuuntumisesta (Haveri & Pehk 2008, 16), vaikka yhtä usein kyseessä on vaatimuksien ja tarpeiden

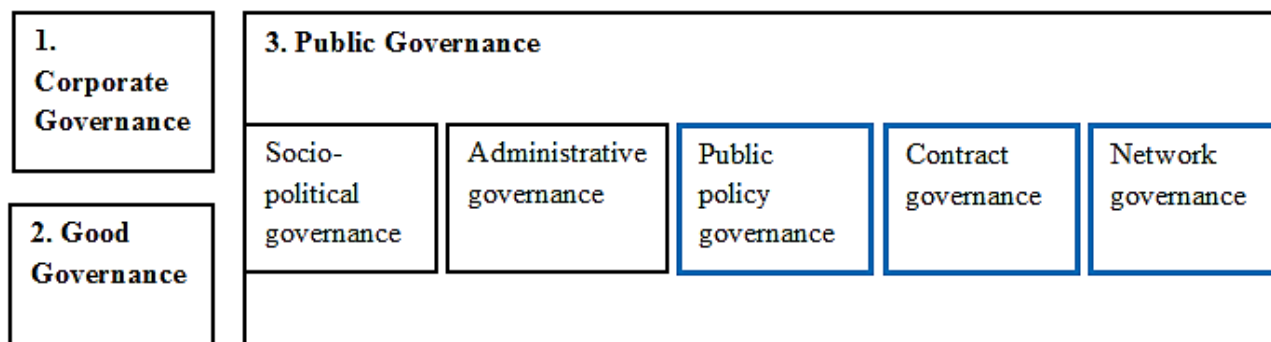
ketjuuntuminen ja se, että organisaatioiden kasvu- ja kehittymishalukkuus vaatii laajempaa osaamista kuin omasta organisaatiosta löytyy.

Hallinnan käsitettä ovat luokitelleet ja määritelleet useat tutkijat (muun muassa Rhodes 1996, 652; Klijn 2008 507–508; Osborne 2010, 6–7; Anttiroiko 2010; Haveri ja Pehk 2008; Airaksinen 2009 & Hakari 2013). Hallinta -ajattelun keskiössä on näkemys, jonka mukaan julkinen hallinto ei kykene ohjaamaan yhteiskuntaa yksin, vaan yhteisten asioiden hallinta tapahtuu yhteistyössä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa (Haveri & Pehk 2008, 16). Itse asiassa modernin hallinnan lähtökohtana pitäisi olla ajatus, että julkisen hallinnon ei kuulu ohjata yhteiskuntaa yksin, ei siis niinkään sen kykenemättömyys toimia näin. Klijn (2008, 509) nostaa hallinta-käsitteiden yhteiseksi piirteeksi keskittymisen hallinnon rakenteiden sijaan tapahtumaketjuihin, joiden kautta hallinto toimii.

Hallinnon korvaajaksi kutsuttu hallinnan käsite on laaja ja sillä voidaan Rhodesin (1996, 652–658) mukaan tarkoittaa ainakin 1) kevennettyä, jopa minimaalista valtiota, joka tarkoittaa markkinoiden ja näennäismarkkinoiden tuloa julkisen sektorin rinnalle tuottamaan palveluita. Hallinta voi tarkoittaa myös 2) omistajaohjausta, jossa määritellään tapa valvoa ja johtaa eli hallita organisaatioita. Hallinta -käsite voidaan liittää myös 3) uuteen julkisjohtamiseen, jossa julkisen hallinnon rooli muuttuu "soutamisesta" eli tuotannollisesta toiminnasta ohjaamiseksi eli poliittisten päätösten tekemiseksi. Ohjaamisen voidaan sanoa taas olevan synonyymi hallinnalle (Osborne & Gaebler 1992, 34–35). Tavaksi on tullut liittää sana hallinta myös 4) hyvään hallintatapaan ja 5) sosiokyberneettiin järjestelmiin eli laajan yhteiskunnallisen kentän liittämiseen julkisiin päätöksiin ja tuotoksien aikaansaamiseen. Kuudentena hallinta ankkuroituu itseorganisoituihin verkostoihin. Bevir ja Rhodes (2003, 45–53) ovat myöhemmin täydentäneet listaa hallinnasta kansainvälisenä riippumattomuutena ja uutena poliittisena taloutena ja poistaneet ajatuksen minimalistisesta valtiosta epäolennaise- na hallinnan kannalta.

Osborne (2010, 6–7) on jakanut hallinnan kolmeen koulukuntaan: corporate governance pitäen sisällään omistajaohjauksen, good governance, "hyvä hallintatapa" ja public governance eli julkinen hallinta. Julkinen hallinta jakautuu edelleen viiteen näkökulmaan, joista tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät ovat julkisen toimintapolitiikan hallinta [*public policy governance*], sopimushallinta [*contract governance*] ja verkostohallinta [*network governance*]. Hallinta ja sen eri ulottuvuuksien tarkastelu voidaan kuvata seuraavalla tavalla:

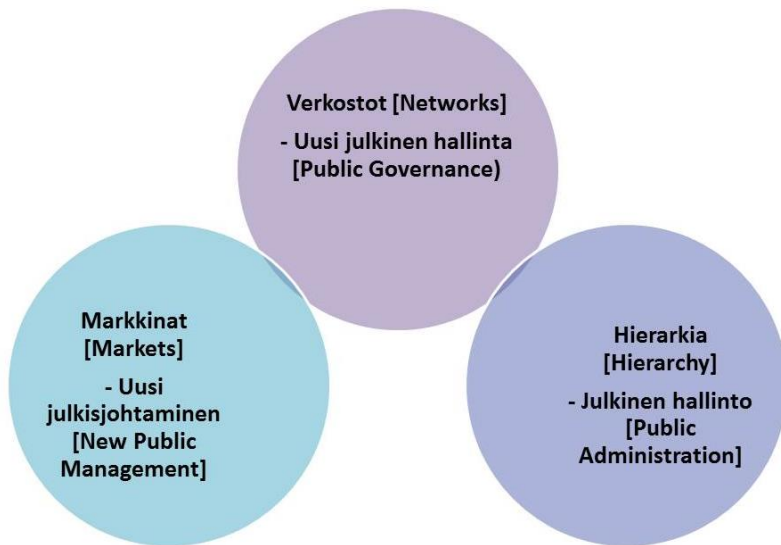
Hallinta



Kuvio 2. Osbornen (2010, 6–7) tiivistyksen mukainen hallinnan eri ulottuvuuksien erottelu.

Hallinnan käsitteen laajuutta ja monimerkityksellisyyttä on myös kritisoitu ja peräänkuulutettu hallinnan palauttamista takaisin sen alkuperäiseen, yksinkertaiseen merkitykseen organisaatioiden toiminnan pyörittämisestä, ohjaamisesta ja rakenteiden luomisesta yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tarpeenmukaisuuden näkökulmasta on kyseenalaista, miksi hallinnan käsitteen eri ulottuvuuksia tarvitaan niin paljon. (Hughes 2010, 87, 91–93, 102.) Myös Klijn (2008, 509) korostaa, että yksi suurista hallinnan väärinymmärryksistä liittyy siihen, että sen nähdään olevan läsnä kaikkialla ja kaikessa. Monet toiminnot suoritetaan edelleen byrokraattista järjestelmää hyväksikäyttäen hierarkkisella tavalla tai markkinasuhteiden lainalaisuuksissa. Täten myöskään hallintaan liitetyillä hyvällä hallintatavalla [*good governance*] ja omistajaohjauksella [*corporate governance*] (vrt. Rhodes 1996) nähdään olevan hyvin vähän yhteistä puhtaan hallinnan käsitteen ja tradition kanssa, vaan ne liittyvät enemmän julkiseen hallintoon ja uuteen julkisjohtamiseen.

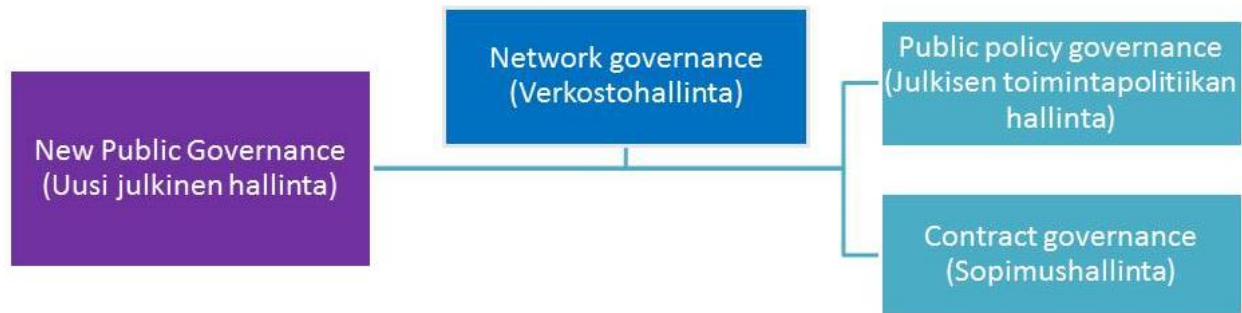
Tutkijat jakautuvat arvioissaan siitä, onko hallinta oma itsenäinen hallintajärjestelmänsä vai sisältykö siihen epäsuorasti tai suorasti elementtejä niin julkisesta hallinnosta kuin uudesta julkisjohtamisesta. Airaksinen (2009, 30) tuo esille muutamien tutkijoiden näkemyksiä siitä, että esimerkiksi uusi julkisjohtaminen on vastakkainen hallinnan ideologialle. Hallinnassa keskitytään prosessien parantamiseen tuloksien sijaan, ja NPM:n keskittyminen olemassa oleviin organisaatioihin ja niiden rakenteiden uudelleen järjestämiseen tuloksellisesti nähdään kapeana hallinnan näkökulmasta. Täten on virheellistä ajatella, että NPM olisi hallinnan yksi ulottuvuus, haara. (Klijn 2008, 509.) O'Toole (1997, 45) näkee puolestaan, että verkosto sulkee pois puhtaat, formaalit hierarkiat ja täydelliset markkinat, mutta se sisältää suuren joukon rakenteita näiden kahden järjestelmän välistä.



Kuvio 3. Perinteinen käsitys markkinoiden, hierarkioiden ja verkostojen välisistä suhteista.

Tässä tutkimuksessa hallinta ymmärretään Osbornen (2006, 384; 2010, 6–7) uuden julkisen hallinnan käsitteen kautta, *new public governance* [myöhemmin NPG], jossa julkinen hallinta pitää sisälleen julkisen hallinnon ja uuden julkisjohtamisen toimivimmat elementit, mutta ylittää mallissaan molemmat edellä mainitut toimintatavat. NPG:ssa julkisen politiikan ja palveluiden toteuttamisen välillä on selvä yhteys. Hallinnan yhtenä tärkeimmistä oivalluksista on se, että organisaatiota ei voida erottaa toimintaympäristöstään ja luoda toimintamalleja vain sisäisesti. Tämä ei silti poissulje sitä, etteivätkö organisaation sisäisten prosessien tehokkuuden kehittäminen tai julkisen politiikan syklin ja roolin ymmärtäminen olisi tärkeää, etenkin kun toimitaan julkisella sektorilla.

Myös Salamon (2002, 9) korostaa, että uusi julkinen hallinta ei ole kokonaan uusi keksintö, vaan se on rakentanut perustuksensa aikaisemmin hyväksi havaittujen toimintojen varaan tuoden niihin uusia elementtejä. Tuloksena on uusi paradigma, joka tuo paremmin esiin vallitsevat toimintatavat, yhdistää niitä toisiinsa sekä lisää ymmärrystä keskeisistä uusista toimintamalleista. Tässä tutkimuksessa NPG -käsitteen käyttöä verrattuna hallintaan perustellaan kolmen hallinnan yhteenliittymisellä (vrt. Rhodes 1996; Bevir & Rhodes 2003). Sopimushallinta [*contract governance*] on sopimusohjauksesta jalostunut kumppanuusmuoto ja julkisen toimintapolitiikan hallinta [*public policy governance*] julkisesta hallinnosta kehittynyt toimintatapa.



Kuvio 4. NPG:n ulottuvuudet ja niiden kytkeytyminen toisiinsa. Kuvassa keskellä oleva verkostohallinta [network governance] on kattokäsite, joka pitää sisällään kaksi muuta hallinnan ulottuvuutta.

Julkisen toimintapolitiikan hallinnassa [*public policy governance*] tarkastellaan sitä, kuinka poliittiset toimijat ja verkostotoimijat toimivat vuorovaikutuksessa julkisen politiikkaprosessin luomisessa ja hallinnassa (Osborne 2010, 6). Valtio ja poliittiset toimijat eivät siis muodosta yksin ohjaamoa, jonka kautta yhteiskuntaa pyöritetään, vaan poliittiset prosessit muodostuvat vuorovaikutuksessa useiden toimijoiden kanssa (Rhodes 1996). Julkisen toimintapolitiikan hallinta ymmärretään tutkimuksissa usein politiikkaverkoston [*policy network*] kautta. Linnamaa (2004, 66) määrittelee politiikkaverkoston julkisten, puolijulkisten ja yksityisten toimijoiden verkostoksi, jossa tietyllä julkisen politiikan toiminta-alueella valmistellaan ja tehdään päätöksiä sekä toteutetaan niitä. Marsh ja Rhodes (1992, 2, 21) käsitteellistävät politiikkaverkoston intressiryhmien välisenä välityssuhteena. Poliitiikkaverkostot eroavat toisistaan integraation, pysyvyyden ja avoimuuden asteen mukaan ja toiminnan ajureina voivat olla sekä taloudelliset, ammatilliset että hallinnolliset edut ja tarpeet. Usein vain rajoitettu määrä intressiryhmiä osallistuu poliittiseen päätöksentekoprosessiin ja vaihtuvuus toimijoiden kesken on vähäistä.

Sopimushallinta [*contract governance*] viittaa sopimuksellisten suhteiden hallintaan julkisten palveluiden tuottamisessa (Osborne 2010, 7). Sopimushallinnan merkityksen nousu alkoi NPM:n mukanaan tuomien ulkoistamisen ja yksityistämisen seurauksena, kun yhtäaikaaisesti valtio luopui suuressa määrässä tuotannollista toimintaa, mutta säilytti itsellään ohjaavan ja sääntelevän roolin. Kaksoisrooli ei ole yksinkertainen, ja hallinnon kyky johtaa sopimuksia ei ole pysynyt samassa tahdissa kuin yksityistämisen suosio. (Kettl 2010, 239–242.) Tämä johtuu usein siitä, että sopimuksia tulee johtaa ja hallita eri menetelmillä kuin esimerkiksi perinteistä hierarkkista järjestelmää (Hoogland DeHoog & Salamon 2002, 331) ja väärästä uskomuksesta, että sopimusten toimeenpano hoituisi kuin itsestään (Kettl 2010, 243). Hoogland DeHoog ja Salamon (2002, 332–335) viittaavat hallin-

nalla sekä sopimusmenettelyprosessiin että jo syntyneiden sopimussuhteiden johtamiseen. Sopimussuhteiden hallinta vaatii osaamista ja tietoa erilaisista toimijoista ja niiden toimintatavoista palveluineen ja arvoineen.

Tilausta sopimusten hallinnalle ja johtamiselle on selkeästi olemassa. Kettl (2010, 249) puhuu tästä sopimusten johtamisen kyvykkyytenä. Edellä esimerkiksi Järvelinin ja Pekurisen (2005, 7–9) mainitsema strateginen kumppanuus sopimusjärjestelyn perustana sekä Saarelaisen ja Virtasen (2010) malli, jossa sopimusohjausta kehitetään enemmän vuorovaikutukseen ja luottamukseen perustuvaksi, sisältävät sopimushallinnan perusidean. Julkisen sektorin sopimushallinnassa verkostomainen toiminta muodostuu itse asiassa usein vasta toimintaprosessissa, sillä laki julkisista hankinnoista (348/2007) ohjaa toimintaa niin, että puhtaaseen verkostoon kuuluva verkoston avoimuus kaikille toimijoille ei aina toteudu. Tällöin esimerkiksi niin sanotusta sopimusverkostosta [*contract network*] ei voida julkisella sektorilla puhua.

Tämän tutkimuksen erityisenä kiinnostuksen kohteena on verkostojen kautta tapahtuva hallinta [*network governance*]. Verkostohallinnassa nähdään, että nimenomaan verkostojen kautta pirstoutuneiden organisaatioiden väliset toimenpiteet saadaan koordinoitua samalla, kun verkostojen toimijoilla on yhtäläinen mahdollisuus osallistua hallintaprosesseihin (Rhodes 1996, 658–659). Sotarauta (2000, 209) määrittelee verkostohallinnan toimijoiden toisiinsa ja itseensä kohdistamaksi vaikutukseksi. Verkostohallinta ei tarkoita hierarkiaetua tai omistajuutta, sillä verkoston toimijoilla ei ole usein virallista vastuuta verkoston tavoitteista ja mukautuminen sääntöihin on vapaaehtoista (Provan & Kenis 2008, 231). Verkostohallinta pyrkii monimuotoisista toimijoista koostuvalla verkostorakenteella liittämään paitsi yksittäiset toimijat myös yksittäiset prosessit hallintakokonaisuuksiksi.

2.3 Kohti verkostomaista toimintaa

Manuel Castellsin (2000, 500–501) verkostokäsite lienee yksi tunnetuimmista kuvauksista. Castellsin mukaan tietoyhteiskunnassa toiminnot ja prosessit organisoituvat yhä vallitsevammin verkostojen ympärille. Hän näki verkoston [*network*] toisiinsa liitettyjen solmujen verkoksi. Solmun määritelmä riippuu kyseessä olevasta verkostosta, mutta sillä voidaan ymmärtää lähes kaikki verkostoon kietoutuneet aineelliset ja aineettomat osat sekä muodolliset ja epämuodolliset rakenteet. Verkostossa on usein tietynasteinen rakenteellinen pysyvyys, mutta paljon myös muodolliset suhteet ylittäviä linkkejä ja suhteita (O’Toole 1997, 45). Verkosto on avoin rakennelma, joka voi periaatteessa laajentua rajattomasti yhdistelemällä uusia solmuja itseensä niin kauan, kunhan kommunikaatio

verkoston solmujen välillä ei katkea ja toimijat jakavat samat toimintaperiaatteet ja -tavoitteet (Castells 2000, 501).

Verkostossa olevat solmut eivät kokonaisuudesta huolimatta muodosta lineaarista verkostoketjua. Granovetter (1973, 1360) puhuu tästä verkoston heikkoina ja vahvoina sidoksina, joka tarkoittaa, että organisaation olemassa olevien suhteiden tiiviys ja vahvuus vaihtelevat. Sidoksella tarkoitetaan positiivista ja symmetristä suhdetta, jonka vahvuus muodostuu käytetystä ajasta, suhteen intensiteetistä, tuttavallisuudesta eli keskinäisestä luottamuksesta sekä vastavuoroisista palveluista. Toisaalta on selvää, että negatiivisten ja epäsymmetristen suhteiden tarkastelu toisi ilmiöön kattavuutta. Verkostojen analyyseissä vahvat sidokset määritellyineen toimijaryhmineen korostuvat ja heikot sidokset jäävät vähemmälle huomiolle, koska niissä toimijoiden joukko on osin hämyisä ja tulevaisuuteen suuntautuva. Kolmantena ryhmänä mainitaan poissaolevat suhteet, joka tarkoittaa joko täysin puuttuvaa suhdetta tai suhdetta, joka perustuu vahvaan satunnaisuuteen.

Granovetter (1973, 1365) korostaa juuri heikkojen sidosten tärkeyttä verkostoitumisessa ja tiedon levittämisessä. Hänen mukaansa levitettävä tieto tavoittaa heikkojen sidosten kautta laajemman joukon ihmisiä ja katkaisee sosiaalista etäisyyttä eli polkujen pituutta toimijasta toiseen. Vahvoissa sidoksissa tieto jää usein pyörimään muutaman ydinporukan keskelle, eikä potentiaalisia siltoja pääse murtumaan. Myös poikkeavien ja riskialttiiden toimien läpivienti sekä innovaatioiden levittäminen nojaavat paljon heikkoja sidoksia omaaviin henkilöihin, koska näiden toimijoiden sidoksista löytyy todennäköisemmin uusia siltoja uusien toimijoiden luokse. Tämä ei tarkoita sitä, ettei vahvoilla sidoksilla olisi merkitystä, vaan ne palvelevat eri tarkoituksia. Heikkojen sidosten tärkeys korostuu uuden tiedon etsinnässä ja innovaatioiden luomisessa, kun taas vahvoja sidoksia tarvitaan siirtämään ja hyödyntämään kompleksista ja vaativaa tietoa. (Hansen 1999, 82.)

Rhodes (1996, 652- 658) korostaa hallinnan olevan nimenomaan itseorganisoituvia ja organisaatioiden välisiä verkostoja. Hän näkee verkoston keskeisiksi ominaispiirteiksi 1) organisaatioiden välisen riippuvuussuhteen ja 2) jatkuvat vuorovaikutussuhteet verkoston toimijoiden kesken, joita hän perustelee organisaatiorajojen häilymisellä ja tarpeella vaihtaa resursseja saavuttaakseen omat tavoitteensa, 3) vuorovaikutussuhteet perustuvat luottamukseen ja kaikkien hyväksymiin sääntöihin, joiden puitteissa pelataan kuitenkin myös pelejä. Verkoston keskeisenä ominaisuutena on myös 4) merkittävä itsenäisyys ja valtioriippumattomuus, jolloin niiden tulisi itse huolehtia organisoitumisestaan ja toiminnastaan. Tässä tutkimuksessa on päädytty korostamaan Rhodesin (1996, 652–658) ja Klijnin (2008, 510) tulkintaa verkostoista itseorganisoituvina, eikä niinkään monesti kirjallisuudessa esiin nostettuina itsehallinnoivina tai -ohjaavina.

Rhodesin (1996) esiin nostama itseorganisoituvuus liittyy kiinteästi verkoston muodostamisprosessiin. Provanin ja Kenisin (2008, 231) mukaan verkosto voidaan ymmärtää toimijoiden itsensä aloittamaksi tai jonkun tahon valtuuttamana tai sopimuksilla sitomaksi. Tämä mahdollistaa käytännössä hyvin lavean käsitteen verkostosta, sillä jonkun tahon valtuuttamana syntynyt verkosto lähentelee hyvin pitkälti hierarkkisen toiminnan piirteitä ja sopimuksilla sitoma markkinasuhteen lainalaisuuksia. Linnamaa ja Sotarauta (2000, 148) kutsuvat valtuutuksella synnytettyä verkostoa hallinnolliseksi verkostoksi, jonka vaikuttimet ja lähtökohdat ovat hallinnossa. Hallinnollinen verkosto kääntyy usein verkostoitumista itseisarvona pitäväksi ja verkostosta saatava lisäarvo vähäiseksi.

Sotarauta (2000, 208, 210–211) lähestyy verkostojen muodostamista pelien pelaamisena, jota hän on tutkinut erityisesti aluekehittämisen kontekstissa. Peleillä hän viittaa prosesseihin, joissa tehdään jatkuvia siirtoja ja vastasiirtoja, jotka liittyvät tehtäviin päätöksiin ja toimenpiteisiin. Verkoston ideaaliluonteeseen kuuluu, että pelien pelaamisessa tulee pyrkiä vietteleviin siirtoihin, joissa muiden toimijoiden ei ole pakko vastata yhden tai kahden toimijan antamaan ärsykkeeseen, mutta he haluavat vastata siihen, koska se huomioi niiden tavoitteet ja strategiat. Hallinnollinen verkosto perustuu usein painostavaan siirtoon, jossa muiden toimijoiden on vastattava yhden toimijan tekemään siirtoon, ja usein siihen on vain yksi mahdollinen keino vastata. Myös Klijn, Koppenjan ja Termeer (1995, 439) puhuvat verkostoista pelien kautta, jossa he määrittelevät verkoston muodostuvan, säilyvän ja muuttuvan erilaisten pelijaksojen kautta. Peleillä he tarkoittavat jatkuvia, peräkkäisiä toimintojen sarjoja toimijoiden välillä, joita epäviralliset ja viralliset säännöt ohjaavat. Toisaalta niihin ei tule liittää hierarkkiseen järjestelmiin kuuluvia ominaisuuksia kuten ylhäältä tulevaa ohjausvaltaa ja muodolliseen asemaan perustuvaa edustuksellisuutta.

Rhodes (1996, 659) näkee aikaisemmin mainitun Klijn (2008, 509) tapaan, että verkosto on vaihtoehto hierarkialle ja markkinoille, ei niiden hybridi. Rhodes korostaa, että puhtaimmillaan verkostot vastustavat valtion ohjausta, kehittävät omat toimintamallinsa ja muokkaavat toimintaympäristönsä. Tämä on varmasti totta, mutta on selvää, että toimintaympäristö muokkaa yhtä lailla verkostoja. Verkostot nähdään monesti Rhodesin tapaan paljon itsenäisempinä toimintaympäristöstään kuin esimerkiksi markkinat ja hierarkiat. Tämä on osin harha, sillä verkostot syntyvät toimintaympäristön tarpeesta ja vallitsevasta tilanteesta.

Valkaman (2004, 202) mukaan tilaaja-tuottajamallin mukainen organisaatio on eräänlainen sovellus verkosto-organisaatiosta. Hän perustelee tätä sillä, että tilaaja-tuottajamalli ei estä palvelujen tilaamista hallintokunnittain ristiin tai jopa tuottajayksiköiden ohella toiselta tilaajalta, jos hänellä on tuottajineen oikeaa osaamista. Myös Saarelainen ja Virtanen (2010, 147) katsovat, että tilaajan ja

tuottajan välinen vuorovaikutus voidaan ymmärtää verkostona. Verkosto konkretisoituu palvelusopimuksessa, jossa määritellään periaatteet keskinäisen riippuvuuden mukaisesti. Toimijat ovat itsenäisiä, heidän välillään on enemmän tai vähemmän pysyviä suhteita ja kukaan toimijoista ei ole toisen yläpuolella. Tässä tutkimuksessa tilaaja-tuottajamallia ei nähdä verkosto-organisaation soveltuksena tai verkostona, sillä se ei monelta osin täytä verkoston peruselementtejä kuten jatkuvaa vuorovaikutusta ja toimijoiden tasavertaisuutta. Perinteisessä tilaaja-tuottajamallissa vuorovaikutus tapahtuu sopimussuhteen alussa ja lopussa.

Verkostokäsitteen laajuudesta johtuen se rinnastetaan monesti yhteistyöhön tai kumppanuuteen, vaikka ne kuvaavat melko selkeästi eri asioita: verkosto välinettä ja yhteistyö välineen kautta syntyvää toimintaa. Monesti verkostoa ja yhteistyötä pidetään toistensa synonyymeinä. Verkostomainen toiminta perustuu yhteistyölle, mutta verkosto ei itsessään ole hyvän yhteistyön tae. (Linnamaa & Sotara 2000, 33–34.) Yhteistyö syntyy vasta toimintaprosesseissa. Yleisesti on tunnistettu kolme tapaa vuorovaikutuksen syntymiselle: hierarkkinen, markkinaehtoinen tai verkostomainen. Hierarkkinen vuorovaikutus perustuu määräysvaltaan ja jonkin toimijan ohjaukseen, markkinaehtoinen vuorovaikutus vaihtoon ja verkostomainen jaettuun johtajuuteen ja yhteiseen sitoutumiseen. (Rauho 2000, 20–21.) Täten ei voida todeta, että verkosto ja yhteistyö olisivat sama asia.

Linnamaa ja Sotara (2000, 34) näkevät verkoston eriasteisesti ja eri tavoin vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi toisistaan riippuvuuden toimijoiden välillä. Nämä toimijat ovat verkostossa organisoituneet yhteisen intressin ja tavoitteiden ympärille. Tavaksi on tullut hahmottaa verkoston lähtökohdaksi toimijoiden riippuvuussuhde yhteisen tavoitteen saavuttamisessa (Haveri & Pehk 2008, 20). Monesti kuitenkin unohdetaan, että kaikki verkostot eivät toimi tämän lähtökohdan perusteella, pikemminkin niiden lähtötilannetta voisi kuvata toimijoiden liimantumisenä tietyn ilmiön tai kiinnostavan teeman ympärille edistääkseen omia tavoitteitaan. Sotara ja Linnamaa ovat päätyneet tutkimuksissaan (viitattu Linnamaa ja Sotara 2000, 12) siihen, että alueellisessa kehittämistoiminnassa tulee ensin tunnistaa erilaiset tavoitteet, jotta on aito mahdollisuus löytää myös yhteisiä tavoitteita. Näin muodostuu Saarelaisen ja Virtasen (2010, 138) mainitsema win-win tilanne, jossa kaikki toimijat saavat jotakin etua yhteistyöstä. Tämä etu ei kuitenkaan ole samanlaista eri toimijoiden kesken.

Tavoitteiden tai intressien ristiriita johtuu usein toimijoiden erilaisesta lähtötilanteesta verkostossa. Linnamaa (2004, 79) toteaa, että vain harvoille verkoston toimijoille verkoston ajama hanke tai tavoite on heidän toimintansa kannalta tärkein asia, jolloin myös sitoutuminen ja motivaatio muodostuvat erilaisiksi verkostossa. Tämän saman on tunnistanut myös Poutiainen (2014, 143) omassa

väitöskirjassaan koskien eTampere -kehittämishanketta. Hankkeessa lähdettiin tyypillisesti liikkeelle "yhteisestä hyvästä ja tahdosta" ja ohjelmassa eri toimijoiden tavoitteet ja intressit esiteltiin yhteinäisinä. Ohjelman edetessä kävi kuitenkin selväksi, että kaikki osapuolet eivät tunnistanee tavoitteita tai varsinkaan heille määriteltyjä identiteettejä ja intressejä, sillä niitä ei ollut saatu aikaan neuvottelun seurauksena. Hankkeen liikkeellepannut toimijajoukko oli määritellyt pitkälti etukäteen ohjelman sisällön ja myös mukaan haluttavien toimijoiden roolit ja tehtävät.

Hallinnan toimintatapaan kuuluvat olennaisena osana sekä institutionaalisten että hallinnollisten rajojen ylittäminen [*boundary crossing*] (Haveri & Pehk 2008 5, 17). Verkoston kontekstissa tämä tarkoittaa raja-aitojen madaltamista yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä (Rhodes 1996, 659). Linnamaa ja Sotarauta (2000, 43) tuovat myös esille rajojen ylittämisen verkostomaisen toiminnan edellytyksenä. Rajoilla he tarkoittavat paitsi maantieteellisiä, organisationaalisia, institutionaalisia ja sektorikohtaisia rajoja, jotka ovat usein näkyviä, mutta myös ajattelu- ja toimintatapoihin liittyviä rajoja. Nämä edellä mainitut ovat usein näkymättömiä rajoja, jolloin ylittäminen on haastavaa, koska omaksuminen ei tapahdu vain institutionaalisia rajoja venyttämällä tai viestintäkanavia parantamalla vaan vaatii syvällistä, uuden ajattelutavan muutosta. Institutionaalisten ja sektorirajojen ylittäminen on perusta uudelle toiminnalle. Usein toiminnan kehittämisessä keskitytään kuitenkin vain konkreettisten rajojen madaltamiseen kuten yhteistoimintaorganisaation perustamiseen, eikä ymmärretä erilaisten ajatus- ja toimintatapojen vaikutusta uuden yhteisen toiminnan luomiseen.

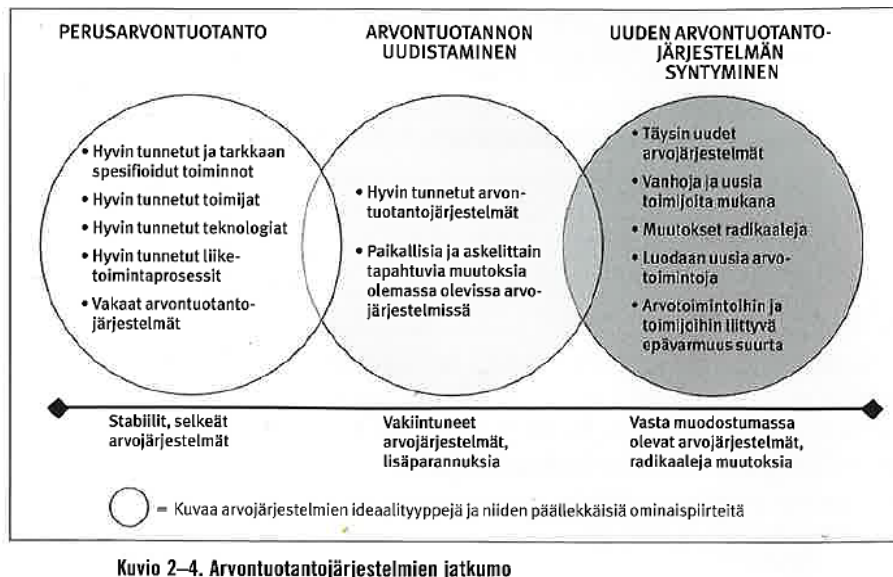
On selvää, että kaikkia organisaatioiden välisiä rajoja ei ole mahdollista ylittää, eikä tämä ole tarkoituksenmukaista. Rajoja tarvitaan luomaan eroja, nostamaan esiin luovuutta tuovaa erilaisuutta sekä suuntaamaan ja jäsentämään toimintaa. Rajojen kautta on myös selvää, ketkä ovat verkoston sisäpuolella. (Sotarauta & Linnamaa 1998, 231.) Tämä on itse asiassa tärkeä asia, sillä rajoilla voidaan täten vastuuttaa ja sitouttaa verkoston jäseniä tulokselliseen toimintaan. Osa uusista toimijoista alalla voi kokea rajat myös sulkeviksi, sillä heidän on vaikea murtautua verkoston sisään ilman kontaktia veturiorganisaatioiden toimijoihin.

Verkostotyyppi verkostotoiminnan määrittelijänä

Verkostoja voidaan luokitella usealla eri tavalla. Verkostokäsitteen laajuus antaa paljon toimintavapauksia ja leveyttä tulkita, millainen tietyn, organisaatioiden välisen verkoston rakenne on (Barringer & Harrison 2000, 388). Möller ym. (2006, 30–31) luokittelevat verkostoja kolmella tavalla: verkoston sijainnin, rakenteen sekä verkostojen tarkoituksen ja toiminnan luonteen mukaan. Sijainnilla he tarkoittavat paikallisia, alueellisia tai globaaleja verkostoja. Rakenteellinen ja perinteinen

tapa luokitella on jakaa verkostot vertikaalisiin, horisontaalisiin ja moniulotteisiin verkostoihin. Jacobsin ja de Manin luokituksen (viitattu Paija 1998,13) mukaan vertikaalisissa verkostoissa samalla alalla toimivat yritykset muodostavat yhteenliittymiä tietyn palvelun tai tuotteen prosessin eri vaiheisiin erikoistuen. Nämä ovat yleensä perinteisiä toimittajaverkostoja, joissa on yksi vahva, ohjaava keskusyritys. Horisontaaliseen verkostoon kuuluu yleensä yritysten lisäksi julkisia organisaatioita, tutkimuslaitoksia ja kolmannen sektorin toimijoita, ja ne tekevät yhteistyötä tietyssä arvoketjun osassa. Moniulotteisissa verkostoissa on sekä horisontaalisia että vertikaalisia verkostoja.

Tavoitteen ja tarkoituksen näkökulmasta Möller ym. (2006, 32–34) ovat kehittäneet arvontuottamisjärjestelmän tyypittelemään verkostoja. Arvontuottamisjärjestelmä viittaa tietyn palvelun, tuotteen ja systeemin edellyttämiin toimenpiteisiin ja niitä toteuttaviin organisaatioihin. Arvontuottamisjärjestelmä ulottuu kokonaan määritellyistä arvojärjestelmistä täysin määrittämättömiin järjestelmiin eli vasta kehittyviin järjestelmiin. Arvontuottamisjärjestelmä jakaantuu jatkumona kolmeen: perusarvotuotanto, arvontuotannon uudistaminen ja uuden arvontuottamisjärjestelmän syntyminen. Näitä kolmea voisi kuvata myös tuotanto-, kehittäjä- ja innovaatioverkostoiksi. Näiden erilaisten verkostojen kautta haetaan erilaista hyötyä organisaatiolle, joten myöskään niiden organisointi, käytännöt ja johtaminen eivät ole samanlaista.



Kuvio 2–4. Arvontuotantojärjestelmien jatkumo

Kuvio 5. Arvontuottamisjärjestelmien eli tuotanto-, kehittäjä- ja innovaatioverkostojen ydinluonteet (Möller ym. 2006, 34).

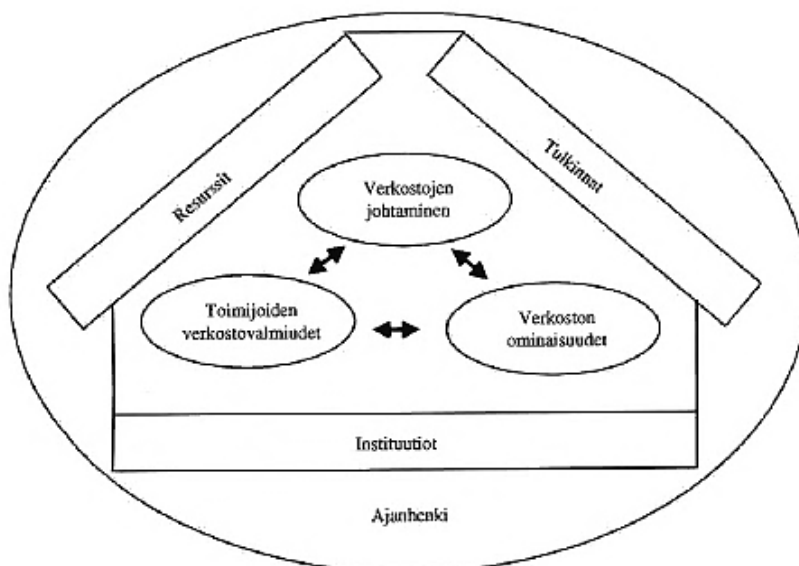
Kuvan mukaisesti vasemmalla oleva perusarvotuotanto edustaa tilannetta, jossa toiminta, toimijat, voimavarat sekä kyvykkyydet ovat pitkälle spesifioituja ja tunnettuja eli ne hyödyntävät olemassa olevia ydinosaimisia. Vahva koordinointi ja ohjaus varmistavat perusarvotuotannon tehokkuuden.

Tällaiset verkostot ovat usein stabiileja ja pitkään toimineita. Keskellä olevat kehittäjäverkostot uudistavat perusliiketoimintaa vähittäisten ja paikallisten kehittämistoimien ja -projektien kautta. Kehittämishankkeet suuntautuvat joko parantamaan verkoston palveluita tai hyödykkeitä tai johtamis- ja tuotantojärjestelmää. Niiden oletetaan luovan kuitenkin aina uutta tietämystä. (Möller ym. 2006, 35–37.)

Oikealla olevien arvojärjestelmien koko arvontuotanto suuntautuu tulevaisuuteen, mikä tarkoittaa, että ne pyrkivät synnyttämään innovaatioiden kautta uutta teknologiaa tai liiketoimintaa. Tämä arvontuottamisjärjestelmä on organisaatiolle haastavin ja riskialttein, koska kehitettävien tarjoomien eli tuotteiden ja palveluiden kysyntä on vasta orastamassa ja muotoutumassa. Uutta synnyttävät arvojärjestelmät vaativat myös toimiakseen sekä vanhoja että uusia toimijoita ja toimintoja sekä olemassa olevia ja vasta kehittymässä olevia kyvykkyyksiä. Uuden arvojärjestelmän luominen edellyttää muutoksia myös olemassa oleviin arvojärjestelmiin, toimintamalleihin ja toimijoiden rooleihin. (Möller ym. 2006, 37–38.)

Verkostoista verkostotoiminnan rakentamiseen

Aikaisemmissa aluekehittämisen verkostotutkimuksissa (Linnamaa ja Sotarauta 2000; Linnamaa 2004) on tunnistettu tekijöitä, jotka vaikuttavat verkoston toimivuuteen: verkoston ominaisuudet, toimijoiden verkostovalmiudet, verkostojen johtaminen, resurssit, instituutiot, tulkinnat sekä ajanhenki.



Kuvio 6. Verkostojen toimivuuteen vaikuttavat tekijät (Linnamaa 2004, 88).

On mielenkiintoista, miten itse asiassa verkostojen toimivuuden elementeistä on löydettävissä yhteyksiä niin julkiseen hallintoon kuin uuteen julkisjohtamiseen. Osbornen (2010, 8–10) eri hallintojärjestelmien ydinelementtejä koskevan tiivistyksen mukaan julkisen hallinnon kiinnostus on julkisessa politiikassa. Tämä linkittyy hyvin vahvasti Linnamaan (2004, 88–90) kuvassa instituutioiden antamalle tuelle. Instituutiot voivat toiminnallaan ja tehdyillä päätöksillä merkittävästi edistää tai vaikeuttaa verkoston toimintamahdollisuuksia. Usein ne tuovat toivottua jatkuvuutta ja ennakoitavuutta, jota voisi kutsua positiiviseksi byrokratiaksi. Esimerkiksi aluekehittämisen kontekstissa institutionaalinen kyvykkyys tulee usein erikseen perustettujen kehittämisinstituutioiden kautta. Monissa tutkimuksissa on tuotu esille julkisten instituutioiden rooli verkostojä koossa pitävänä voimana, eräänlaisina metahallinnan toimijoina (Haveri & Pehk 2008).

Toisaalta instituutioiden on nähty myös hidastavan tai estävän muutosta (Linnamaa 2004, 90). Tähän liittyy monesti pelien pelaaminen politiikan ja poliittisten voimasuhteiden kautta, jossa tehtävät ratkaisut ja painopistevalinnat riippuvat vaalituloksesta ja seuraavien vaalien ajankohdasta. Edellä mainittu jatkuvuus saattaa siis vaarantua poliittisten pelien seurauksena. Yhtä lailla perinteinen byrokraattisuus saattaa olla muutoksen esteenä. Instituutiot eivät usein ole kuitenkaan joko verkostojä tukevia tai hajottavia, vaan vaikuttavat verkostoihin sekä positiivisesti että negatiivisesti (Linnamaa & Sotarauda 2000, 146). Linnamaan (2004) ja Osbornen (2010) ajatuksia mukailien julkisen politiikan osuutta verkostojen toiminnassa ja toimivuudessa ei voi vähätellä tai sulkea pois.

Yhtä lailla myös uuden julkisjohtamisen korostama organisaatiosidonnainen näkökulma (vrt. Osborne 2010, 8–10) prosesseineen on keskeinen osa verkostojä. Linnamaan ja Sotaraudan tutkimuksessa (viitattu Linnamaa 2004, 88) viitataan toimijoiden verkostovalmiuksiin, jossa huomio kiinnittyy koko verkoston sijaan yksittäisten organisaatioiden ja niiden toimijoiden verkostoitumisvalmiuksiin. Organisaation sisäinen tilanne vaikuttaa merkittävästi yksittäisen toimijan mahdollisuuksiin vaikuttaa verkostossa. Joidenkin organisaatioiden päätöksenteko on pitkälle keskitettyä ja tästä syystä näiden organisaatioiden toimijat ovat verkostossa edelleen hierarkian puristuksissa, oman organisaationsa vankeja. Heiltä puuttuu toimivalta ja itsenäisyys toimia verkostossa, ja tämä heikentää verkoston tärkeitä toimintaedellytyksiä eli joustavuutta ja nopeaa reagointikykyä. Organisaation tuloksellinen verkostoituminen muiden toimijoiden kanssa edellyttää siten sisäisen verkostoitumisen tärkeyden ymmärtämistä ja uuden ajattelutavan omaksumista koko organisaation toiminnassa.

Verkostosuhde perustuu aina toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, joten koko organisaation tilanteen lisäksi yksittäisten henkilöiden valmiudet verkostoitua ratkaisevat yllättävän paljon: toiset toimijat kokevat verkostot luonnolliseksi osaksi toimintaa, joista on mahdollisuus saada lisäarvoa

organisaatiolle ja täydentää omaa osaamista, mutta toiset kokevat verkostot hankalina ja epäselvinä, joissa organisaatorajat ja tehtävänkuvat eivät ole enää selkeitä (Linnamaa 2004, 88).

Toimijoiden verkostovalmiuteen saattavat myös vaikuttaa toimijoiden keskinäinen tuttuus, yhteinen historia ja aikaisemman vuorovaikutuksen tiheys. Toisilleen uusilla yhteistyökumppaneilla ei välttämättä ole samalla tavalla yhteisiä intressejä, yhteistä historiaa, eikä toisaalta aikaa tai todellista tarvetta kuin jo aikaisemmin yhdessä toimineilla. Näin ollen motivaatiota voi olla haastava sovittaa yhteen saati luoda toimijoita yhdistäviä ja verkostoja koossapitäviä tekijöitä. Tämä taas vaikuttaa heikentävästi osapuolten haluun ja kykyyn osallistua ja sitoutua. (Poutiainen 2014, 137–139.)

Resurssien riittävyyteen sisältyy kahdensuuntainen vaikutussuhde: toisaalta resurssien tunnistaminen, luominen ja hyödyntäminen ovat riippuvaisia muista verkoston toimivuuteen vaikuttavista tekijöistä kuten toimijoiden verkostovalmiuksista, mutta toisaalta ilman resursseja toimijoiden on mahdotonta toimia tehokkaasti verkostossa ja saada aikaan lisäarvoa. Resurssien kannalta ajanhengellä on kriittinen merkitys. Ajanhengellä tarkoitetaan monen toimijan muodostamaa vallitsevaa näkemystä esimerkiksi yhteiskunnassa sillä hetkellä tärkeimmistä toimintapolitiikoista ja niiden toteutustavoista. Vallitseva näkemys ohjaa kehityksen kulkua ja kehittämiseen osallistuvia toimijoita. Tämä ohjausvaikutus voi olla suoraa tai epäsuoraa, näkyvää tai näkymätöntä. Koska ajanhenki arvoineen ja asenteineen vaikuttaa kehittämisen ilmapiiiriin ja esiin nostettaviin keskusteluihin, niin myös tietyt verkostot nousevat toisia keskeisempään asemaan tietyllä hetkellä. Tällä on taas vaikutusta muun muassa resurssien jakoon, instituutioiden muodostamiseen ja strategioiden sisältöön. (Linnamaa 2004, 91.)

Ajanhengen lisäksi niin sanottua pehmeämpää puolta verkostojen toimivuuteen vaikuttavista tekijöistä edustavat tulkinnat. Tulkinnat voidaan määritellä tietylle asialle, ilmiölle tai tilanteelle annettuina merkityksinä (Lissack & Roos 1999, 40). Edellisessä kappaleessa mainittu ajanhenki ja sitä kautta muodostuva kehitysnäkemys ohjaa tulkintojen tekemistä asioista, tilanteista ja toisista toimijoista. Kehitysnäkemys muotoutuu yleensä tietoisesti tai tiedostamattomasti, ja se nousee nimenomaan toimijan kokemuksista ja odotuksista kehityksen suhteen. Kehitysnäkemys on useista toimijoista koostuvassa verkostossa tärkeä näkökulma, sillä toimijat tulkitsevat tapahtumia ja informaatiota oman kehitysnäkemysensä kautta, eivätkä reagoi suoraan toimintaympäristön ärsykkeisiin. Tulkintojen erilaisuuteen sisältyy sekä potentiaalia että uhkaa: toisaalta erilaiset tulkinnat mahdollistavat innovaatiot, mutta toisaalta ristiriidat saattavat heikentää informaation kulkua merkittävästi tai katkaista sen kokonaan. Verkostossa tulisi tunnistaa toimintaan vaikuttavat tulkinnat ja pyrkiä muodostamaan näiden pohjalta toimijoita yhdistävä tulkintapohja. Tämä on keskeistä, sillä tulkinnat

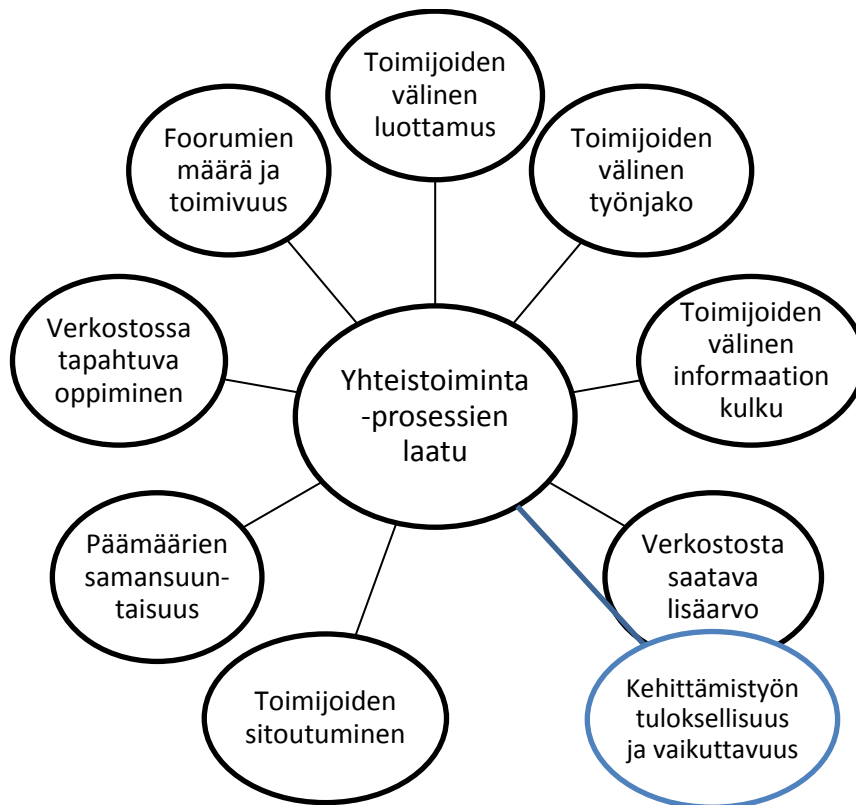
heijastelevat toiminnan tehokkuutta sen mukaan, kuinka hyvin toimijat ymmärtävät toisiaan ja erilaisia ajattelumalleja. (Sotarauta, Linnamaa & Suvinen 2003, 39–41.)

Verkoston ominaisuuksilla viitataan verkoston rakenteeseen ja yhteistoimintaprosessien laatuun (Linnamaa 2004, 87). Sotarauta ja Linnamaa (2000, 50, 82) tunnistavat tutkimuksessaan kehittäjäverkoston anatomian eri osia, kuten tiivis ydinverkosto, keskeiset solmukohdat ja erilaisia alaverkostoja. Verkoston rakenteen tarkastelussa on tärkeää tunnistaa myös ne toimijat, jotka eivät ole kovin vahvasti mukana verkostossa ja ne, jotka ovat jääneet kokonaan sen ulkopuolelle. Verkoston anatomiaa voidaan havainnollistaa Barabásin (viitattu Möller ym. 2006, 137–139) verkostotyyppien mallilla, joka mukaan verkostot ovat erilaisia sen mukaan, pohjautuuko niiden rakenne yhteen vahvaan kärkiorganisaatioon, useisiin alaverkostoihin ja niitä yhdistävien pääorganisaatioiden toimintaan vai tasavertaiseen verkostotoimijoiden joukkoon. Viimeistä mallia voidaan pitää verkoston ideaalimallina.



Kuvio 7. Kolme erilaista verkostotyyppiä Barabásin mallin mukaan (viitattu Möller ym. 2006, 137–139).

Yhteistoimintaprosessin laadulla Linnamaa (2004, 82) tarkoittaa nopeaa ja joustavaa reagointikykyä, resurssien mobilisointikykyä sekä mahdollisuuksien hyödyntämistä prosesseissa. Yhteistoimintaprosessin laadun ymmärtämisessä siirrytään yhteistoimintaprosessien tunnistamisesta prosessien laadukkuuden varmistamiseen.



Kuvio 8. Yhteistoimintaprosessin laatuun vaikuttavat tekijät Sotaraudan (viitattu Linnamaa 2004, 154–155) ja Linnamaan (2004, 82–85) mukaan lisättynä Sotaraudan, Linnamaan ja Suvisen (2003, 123, 140) myöhemmissä tutkimuksissa esiin nostamalla kehittämistyön tuloksellisuudella ja vaikuttavuudella.

Informaation kulussa on tärkeää välttää tiedon katkoksia ja panostaa tiedon avoimuuteen. Verkoston lisäarvolla tarkoitetaan tilannetta, jossa kaikki verkostoon osallistuvat hyötyvät verkostosta lyhyellä tai pitkällä tähtäimellä. Etenkin laajoissa yhteiskunnallisissa muutosprosesseissa lisäarvo syntyy vasta pitkän ajan kuluessa, jolloin Linnamaan mainitsema toimijoiden sitoutuminen verkostoon voi heikentyä. Sitoutuminen verkostoon on kuitenkin lisäarvon tuottamisen edellytys. Sitoutuminen tulisi hakea toimijoiden omista intresseistä, tavoitteista ja riippuvuuksista: sitoutuminen verkostoon on sitä syvempää, mitä paremmin verkosto ja sen ympärillä olevat asiat palvelevat toimijoiden omia tavoitteita. Sitoutumisen kautta mahdollistuu myös päämäärien samansuuntaisuus, joka ei tarkoita, että kaikkien päämäärien tulisi olla samat. Tärkeämpää on löytää riittävät yhtymä- ja liittymäpinnat toimijoiden päämäärien välillä. (Linnamaa 2004, 82–84.) Tietyllä tapaa asia on hyvin yksinkertainen: parhaat ja hyödyllisimmät verkostot pysyvät yllä, sillä niiden riippuvuussuhde pitää verkostoa koossa ja taas heikommat ja enemmän seremonialliset verkostot hiipuvat pois, jos toiminnalle ei löydetä riittävää riippuvuussuhdetta.

Verkostoissa tapahtuvalla oppimisella tarkoitetaan paitsi uuden oppimista ja omaksumista myös vanhasta pois oppimista. Tämä on usein jopa vaikeampaa kuin uuden toimintatavan hyväksyminen, sillä vanhat toimintamallit saattavat istua syvällä organisaatorakenteessa. Monesti kyse ei ole huonoista toimintatavoista itsessään, vaan verkostomaiseen toimintaympäristöön soveltumattomista toimintatavoista. Yhteistoimintaprosessit tapahtuvat erilaisilla foorumeilla, joiden määrän sijaan tulisi enemmän kiinnittää huomiota laatuun. Foorumit ovat yksi kanava kasvattaa keskinäistä luottamusta ja sopia työnjaosta. Luottamus on tunnistettu yhdeksi keskeisimmistä verkoston ominaisuuksista. (Linnamaa 2004, 83.) Stokerin (1997, 59) mukaan verkostossa toimijoiden yhteydet rakentuvat korostetusti luottamuksen, solidaarisuuden, lojaalisuuden ja tuen ympärille.

2.4 Itseohjautuvuutta vai metahallintaa – johdetaanko verkostoja?

Klassisissa verkostoteorioissa oletetaan, että yksikään toimija ei nouse toisen yläpuolelle, eikä verkostossa ole varsinaista johtoa tai keskusta. Tämä mahdollistaa vuorovaikutteisen toimijoiden osaamisen ja tietojen täydentämisen. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 41–42.) Monissa teorioissa korostettuja itsenäisyyttä ja itseorganisoituvuutta on myös kritisoitu verkoston todellisen toiminnan ja johtamisen kannalta haasteellisenä ja osin utopistisena. Toki Rhodes (1996, 660) myöntää, että korostamastaan valtioriippumattomuudesta huolimatta valtio, tai ylipäätään julkinen toimija, saattaa osittain ohjata ja epäsuorasti myös valvoa verkostoja. Rhodesin mallissa tärkeää on se, että julkisella toimijalla ei ole suoraa, etuoikeutettua ja itsestään selvää oikeutta ottaa tätä roolia. Mintzberg ja van der Heyden (1999, 89) puhuvat verkoston vahvan solmukohdan eli koordinaatiokeskuksen tarpeesta. Koordinaatiopiste voi olla aineeton tai fyysinen kohta, jonka kautta tärkeät toiminnot kulkevat.

Verkostojohtaminen horisontaalisena toimintona eroaa perinteisestä organisaatioiden sisäisestä, ylhäältä alas valuvasta johtamisesta. Horisontaalinen johtaminen monine organisaatioineen ei rakennu hierarkkisesti ylhäältä alas, vaan syntyy ja saa voimansa toimijoiden välisistä suhteista. Verkostojohtamisella viitataan usein monimutkaisten verkostoprosessien vaatimaan ohjaukseen ja vuorovaikutussuhteiden hallintaan. (Klijn & Koppenjan 2012, 591.) Edelleen verkostojen johtaminen on tutkimuksissa usein jaettu verkoston rakentamiseen [*network structuring*] ja pelien johtamiseen [*game management*] (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997, 39; Linnamaa 2004, 183). Verkoston rakentamisella muutetaan verkoston institutionaalista rakennetta eli käytännössä toimijasuhteita. Tämä voi tarkoittaa uusien jäsenien ottamista verkostoon, vanhojen jäsenien sulkemista pois, resurssien uudelleenjakoa tai sääntöjen ja normien muuttamista. (Klijn ym. 1995, 442.) Pelien johtamisella

viitataan taas kehittämiseen suunnattujen päätöksien ja toimenpiteiden johtamista kuten kehittämisohjelmien laadintaa ja toteutusta sekä investointien suuntaamista. Pelien johtamisella pyritään lähentämään toimijoiden tavoitteita ja hakemaan ratkaisuja erilaisten vaihtoehtojen välillä. Kaikki toimijat eivät osallistu kaikkiin peleihin ja pelaajan asema määräytyy hänen resurssiensa, vuorovaikutuksen tiiviyn ja strategioiden perusteella. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997, 39.)

Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, että ilman riittäviä johtamisen strategioita, on vaikea saavuttaa legitimoituja ja tuettuja tuloksia. Verkostojohtaminen liittyy kiinteästi hyvien verkostotulosten ja -vaikutusten saavuttamiseen. Viimeaikaisissa tutkimuksissa yhdistävä johtamistapa, *connective management style*, on yhdistetty tehokkaaksi johtamisen tavaksi verkostoissa. Yhdistävä johtamisstrategia viittaa rajojen laajentamiseen ja rikkomiseen toimija- ja sektoritasoilla sekä toimenpiteissä. Sillä tarkoitetaan erityisesti toimijoiden erilaisten näkemysten havaitsemista ja niiden kytkemistä yhteen uusiksi ratkaisuihin. (Edelenbos, Buuren & Klijn 2013, 132, 155–157.) Sen sijaan tutkimuksissa on todettu, että organisoinnilla [*arranging*] ja prosessisitoumuksilla [*process agreements*] on vähemmän merkitystä verkoston tuloksien aikaansaamisessa. Organisoinnilla viitataan väliaikaisten organisationaalisten rakenteiden synnyttämiseen suhteiden järjestämiseksi ja prosessisitoumuksilla sovittuihin sääntöihin ja vuorovaikutustapoihin. (Klijn, Steijn & Edelenbos 2010b, 1075–1077, 1081.) Myös Klijn ja Koppenjan (2012, 591) korostavat, että johtamisen toiminnot verkostossa keskittyvät vuorovaikutussuhteiden fasilitointiin ja organisointiin.

Crosby, Bryson ja Stone (2010, 200) puhuvat integroivan johtajuuden käsitteestä kompleksisten ongelmien ratkaisemiseen keskittyvien verkostojen johtamisessa. Heidän mukaansa johtamisessa tulisi kiinnittää huomiota sektoraalisten, kulttuuristen ja organisationaalisten rajojen rikkomiseen ja ihmisten, prosessien, rakenteiden ja resurssien integroimiseen melko pysyvällä tasolla. Integraation käsite on samankaltainen kuin yhteistyö, mutta se korostaa vielä selkeämmin johtajuuden liikkumista rajojen välillä ja linkkien sekä polkujen rakentamista.

Koordinaatiopisteen tai solmukohdan tarpeesta pidemmälle mennään meta-governance -ajattelussa. Hallinnan luonteeseen kuuluu, kuten edellä on esitetty, organisaatioiden huomattava autonomia ja tasavertaisuus. Tutkijat ovat kuitenkin havainneet tarpeen tietynasteiseen kontrolliin ja ohjaukseen. Aiheellinen kysymys on, mihin pisteeseen saakka johtamista ja hallintaa voidaan viedä säilyttämällä kuitenkin verkostomainen ja avoimuuteen perustuva toiminta (Stenvall & Airaksinen 2009, 118). Osa tutkijoista on sitä mieltä, että verkostojen toimintaa on mahdollista parantaa tehokkaan metahallinnan avulla (Haveri & Pehk 2008, 28). Myös Provan & Kenis (2008, 231) korostavat, että tavoitelähtöinen verkostoituminen lukuisine organisaatioidentiteetteineen vaatii tietyntäsoista meta-

hallintaa verkostojen yläpuolelle, jotta toimijat sitoutuvat kollektiivisiin päätöksiin, konflikteja voidaan käsitellä ja verkoston resurssit hankitaan ja käytetään tehokkaasti.

Peters (2010, 37–38, 40–43) määrittelee meta-governancen hallinnan hallinnaksi. Tarve meta-hallinnalle lähtee uudesta tilanteesta, jossa lukuisat julkisen sektorin organisaatiot ja prosessit ovat huomattavan itsenäisiä ja osallistuvat kaikki hallintaan. Tämä tilanne vaatii usein tietynasteista kontrollia. Metahallinta kuvaa hallintaprosessien ohjaus- ja kontrollointiprosessia, joka pyrkii vaikuttamaan julkisen sektorin toimenpiteiden ympäristöön, eikä yksittäiseen toimenpiteeseen. Tarve metahallintaan lähtee hallinnan, kuten verkostohallinnan, yhteydessä havaituista ongelmista päätöksenteossa, koordinaatiossa ja vastuukysymyksissä. Verkostoissa ei usein ole selkeitä päätöksentekosääntöjä, jolloin on vaarana, että päätöksiä ei kyetä tekemään. Osallistavan päätöksenteon kulttuurissa kukaan toimija ei voi lähtökohtaisesti nousta toisen yläpuolelle, jolloin demokratian toteuttaminen ei ole itsestään selvää. Julkinen toimija edustaa kansalaisia ja heidän etuaan, mutta verkoston luonteen mukaisesti hän ei voi jyrätä päätöksillään muita toimijoita ja heidän intressejään.

Intressien erilaisuus aiheuttaa haasteita myös koordinaatiossa, kun jokainen toimija lähtökohtaisesti pyrkii edistämään omia tavoitteitaan, eikä kenenkään tehtävänä ole koordinointi. Koordinaation puute aiheuttaa tehottomuutta. Vastuulla Peters tarkoittaa vastuuta päätöksistä, joita tehdään julkisen, yhteisen hyvän nimissä. Hallintaan perustuvassa verkostossa vastuun asettaminen jollekin toimijalle on tietyllä tapaa vastoin verkoston yhteisvastuullisuutta. Vastuu pitäisi kontrollin sijaan nähdä tuloksen parantamisen varmistamiskeinona. (Peters 2010, 42–43.)

Metahallintaa voisi kuvata myös rajapinnoilla tapahtuvaksi johtamiseksi, kuten Stenvall ja Airaksinen (2009, 119) tekevät. On selvää, että avoimessa järjestelmässä useat toimijat ottavat kantaa asioihin ja rajapinnoilla tapahtuva vuorovaikutus hedelmöittää tätä näkemysten vaihtoa. Rajapintoja täytyy kuitenkin hallita, jotta esimerkiksi verkostoista saataisiin irti ne positiiviset odotukset, joita niihin on ladattu (Haveri & Pehk 2008, 27). Haasteena on se, miten löytää tehokkaita hallinnan keinoja säilyttäen samalla toimijoiden autonomia päätöksiin.

Sørensen (2007, 96) on jakanut metahallinnan keinot neljään malliin riippuen intervention vahvuudesta ja siitä, tapahtuuko metahallinta verkoston sisältä vai ulkopuolelta.

<i>Metahallinnan muoto:</i>	<i>rajoitettu interventio</i>	<i>vahva interventio</i>
<i>etäältä (hands-off)</i>	Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen	Instituutioiden muotoilu
<i>läheltä (hands-on)</i>	Verkostojen edistäminen	Verkostoissa osallistuminen

Taulukko 1. Metahallinnan keinot (Haveri & Pehk 2008, 29 mukaillen Sørensenia 2007, 96).

Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen tarkoittaa yleisten poliittisten tavoitteiden ja päämäärien asettamista sekä resurssikehikon määrittelemistä verkostolle, joiden puitteissa se voi tehdä autonomisesti päätöksiä. Elleivät verkostot kykene toimimaan kehyksien ja resurssien puitteissa, hierarkkinen kontrolli otetaan käyttöön. Instituutioiden muotoilu voi olla joko epäsuoraa tai suoraa: suoraa mallia edustavat kannuste- ja rangaistusjärjestelmiin vaikuttaminen, epäsuoraa taas diskursiivien ja tarinoiden rajaaminen ja muotoilu. Tämä tarkoittaa, että hallinnassa käytetään sellaisia tarinoita, jotka luovat vahvaa yhteistä käsitystä ja identiteettiä – siis nostattavat me-henkeä ja vieraantumista kilpailevista verkostoista. Kaksi edellä mainittua keinoa ovat etäältä tapahtuvaa hallintaa [*hands-off*]. (Sørensen 2007, 92–94.)

Aktiivisempaan osallistumiseen [*hands-on*] perustuu verkostoyhteistyön edistäminen ja verkostoissa toimiminen. Verkostotoiminnalle voi luoda edellytyksiä muun muassa potentiaalisten verkostokontaktien etsimisellä, hallinnollisella tuella ja heikompien verkostotoimijoiden äänen esiin tuomisella. Metahallitsija voi myös osallistua suoraan verkoston toimintaan, keskusteluihin ja neuvotteluihin, jolloin hallinta tapahtuu välittömästi ja tilannekohtaisesti. Tehokas metahallinta koostuu kaikkien neljän keinon yhdistelmästä. (Sørensen 2007, 94–95.)

Peters (2010, 44–49) korostaa metahallinnassa suorituksen johtamisen ja strategisen johtamisen tärkeyttä. Strategisen johtamisen kautta rakennetaan verkostolle yhtenäinen toimintapolitiikka, suunta ja arvot, jotka yhdistävät toimijoiden hajanaiset tavoitteet. Strategista johtamista seuraavassa suorituksen johtamisessa on keskeistä kehittää oikeat mittarit arvioimaan julkisen politiikan tuloksia ja vaikutuksia. Tavoitteiden asettamisen pohjalta verkostojen toimijoiden tulee itse määrittää keinot, joilla tavoitteet saavutetaan. On toki selvää, että asetetut tavoitteet määrittävät osaltaan implementoinnin tapaa eli metahallinta ulottuu myös varsinaiseen hallintaprosessiin. Konkreettisina keinoina Peters mainitsee esimerkiksi "bulkkibudjetin" luomisen verkostolle, jonka puitteissa toimijat päättävät itse rahojen käytöstä. Myös esimerkiksi henkilöstöresurssien allokointi ja ohjeet voivat toimia

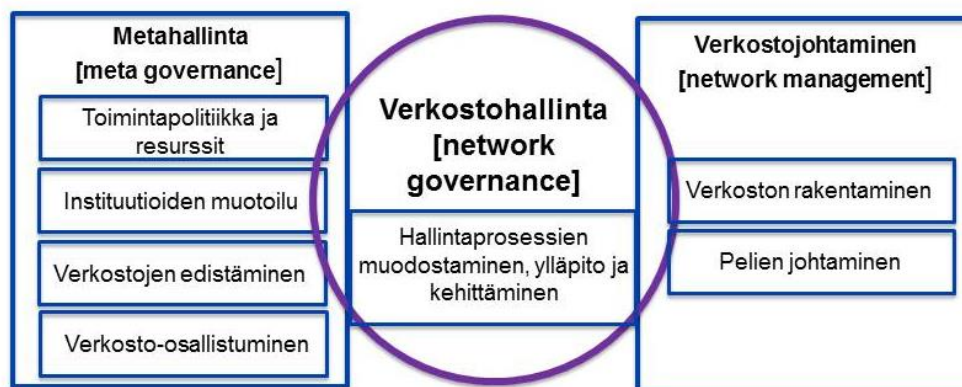
hallinnan keinona. Näiden formaalisten ja rakenteellisten tekijöiden lisäksi vaihtoehtona on myös vaikuttaa organisaatioiden toimintaan ohjaavilla arvoilla, joiden tulisi näkyä päätösten implementoinnissa ja helpottaa julkisten päämäärien saavuttamista.

Yhteenvetoa johtamisen kokonaisuudesta

Edellä on tuotu esiin monia käsitteitä, jotka liittyvät jollakin tasolla verkostojen hallintaan tai johtamiseen. Teoreettisessa keskustelussa hallinnan, verkostajohtamisen ja metahallinnan käsitteiden välinen monitulkintaisuus on myös tunnistettu ja nostettu esiin. Tässä tutkimuksessa on päädytty mukailemaan Klijin ja Koppenjanin (2012, 594–595) kirjallisuudesta tiivistämiä määritelmiä. Hallinta, tässä tapauksessa verkostohallinta, nähdään toimijoiden väliseksi itsesäätelyksi hallintaprosessien muodostamisessa, ylläpidossa ja kehittämisessä, vaikka joissakin tutkimuksissa hallinta on nostettu tarkoittamaan verkostoprosessien ja -toimijoiden integrointia ja yhdistämistä. Tässä tutkimuksessa tämä nähdään verkostajohtamisena (vrt. Crosby ym. 2010; Klijn ym. 2010b). Metahallinta kytkeytyy tähän kokonaisuuteen hallinnan hallintana jo aikaisemmin avattujen keinojen kautta (vrt. Sørensen 2007, 96).

Osa tutkijoista (esim. Jessop 2002, 240–245) tarkastelee metahallintaa keinona määritellä verkoston olosuhteita muotoillen ja rajoittaen siten samalla verkostotoimijoiden käyttäytymistä. Klijin ja Koppenjanin (2012, 595) mukaan tällä tavoin hierarkkinen kontrolli syntyy itse asiassa epäsuorasti uudelleen, mutta on manipulatiivisempaa, läpinäkymättömämpää ja vaikeammin todettavissa olevaa kuin perinteisessä, avoimen läpinäkyvässä hierarkiassa. Tämä on taas täysin vastakkaista verkostojen toiminnan ideologialle.

Käsitteiden monitulkintaisuuden avaamisessa hallintaa, metahallintaa ja verkostojen johtamista ei tulisi nähdä irrallisina toisistaan. Tutkimuksen lähtöoletuksena ja tietynlaisena esihypoteesina on, että edellä mainitut kolme käsitettä ovat osa samaa kokonaisuutta, jossa johtamisen ja hallinnan eri tasot limittyvät toisiinsa verkostohallintaprosessissa, mutta eivät kuitenkaan tarkoita samaa asiaa tai toteuta samoja tehtäviä.



Kuvio 9. Verkostohallinnan, verkostojohtamisen ja metahallinnan rajapinnat.

Verkoston keskeisimmät piirteet

Verkostotutkimusta on kritisoitu liian suuresta kirjosta termejä, joilla verkostoja on pyritty tunnistamaan ja joilla siihen on pyritty sisällyttämään paljon erilaisia asioita (Barringer & Harrison 2000, 395). Verkoston keskeisimmät tyypipiirteet tiivistetään tässä tutkimuksessa seuraavasti:

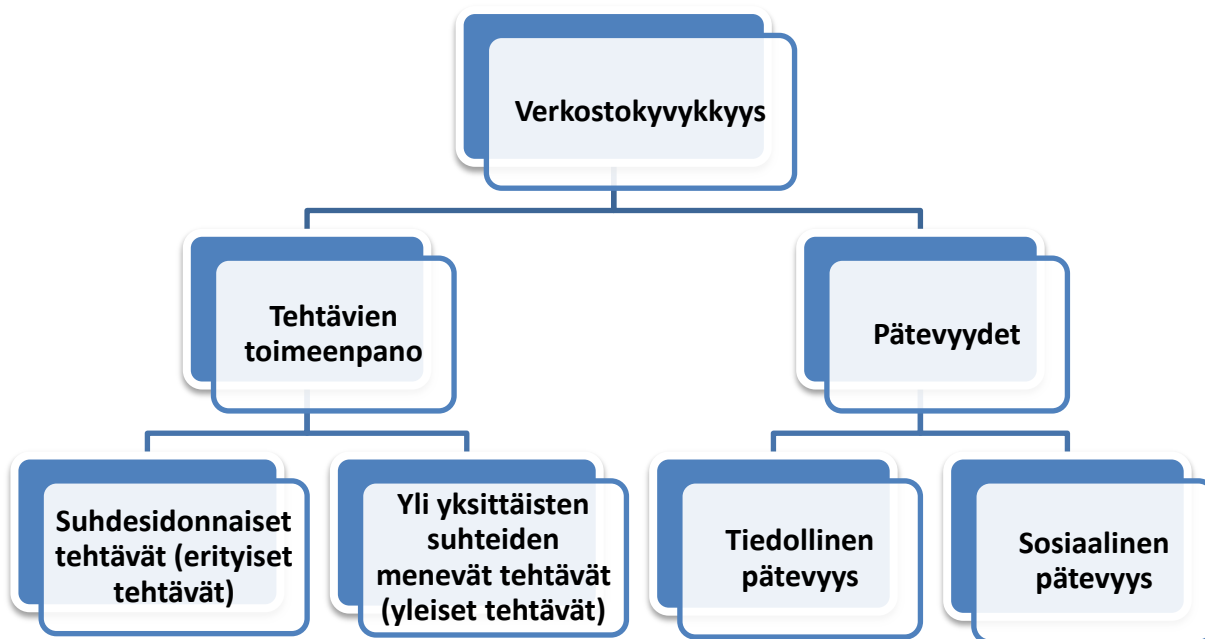
- Verkosto on useiden toisistaan riippuvaisten toimijoiden tai organisaatioiden joukko, jotka ovat mukana tietyn palvelun tuottamisessa (Rhodes 1996, 658).
- Verkostoriippuvuuden tunnistaa siitä, jos toimijat eivät kykene viemään loppuun pelejä tyydyttävällä tavalla ilman yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa (Klijn ym. 1995, 439).
- Verkosto on väline toteuttaa yhteisiksi tunnistetut hallintaprosessit.
- Verkosto on tavoitejohdettu kumppanuusmuoto, jonka seurauksena on moniorganisaation tulosten saavuttaminen. Pelkkä seremoniallinen luonne ei riitä. (Provan & Kenis 2008, 231.)
- Verkostot ovat autonomisia ja hallitsevat monimuotoisen toimijajoukon ja hallintaprosessit operationaalisella tasolla, mutta toimiakseen tuloksellisesti edellyttävät tietyntäsoista metahallintaa etenkin strategisella tasolla (mukaillen Haveri & Pehk 2008, 28).
- Verkoston toimijat ovat lähtökohtaisesti samalla tasolla, eikä kukaan hallitse tai johda verkostoa yksin, koska verkosto perustuu vapaaehtoisuuteen ja jaettuun johtajuuteen. Tehokkaalla verkostolla on kuitenkin koordinaatiokeskus. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 41–42.) Tätä voidaan kutsua verkostopisteeksi, joka huolehtii verkostojohtamisesta.
- Verkoston toiminnan lähtökohtana on kiinnostava ilmiö ja hallinnan riippuvuus sen ympärillä, ei hallinnollinen lähtökohta (mukaillen Linnamaa ja Sotarauta 2000, 148). Pelien pelaaminen perustuu vietteleviin siirtoihin painostavien siirtojen sijaan (Sotarauta 2000).

Verkostojen tyyppipiirteitä eritellessä hahmottuu, että verkosto on jo verkottunut toimijakenttä. Muuten organisaatioiden yhteenliittymisessä on kyse joukosta toimijoita, jotka suunnittelevat yhteistyötä, tiedostavat yhteistyön tarpeen tai ovat silloin tällöin yhteydessä toisiinsa. Tässä tutkimuksessa verkoston toimijoiden välillä tulee olla linkkejä ja vuorovaikutusta, jotta ne voidaan tunnistaa yllä koostetun taulukon mukaisesti verkostoksi.

2.5 Verkostokyvykkyys

Organisaatorajat ylittävät ja monialaiset verkostot ovat yhä useammin organisaatioiden toiminnan ja kehittämisohjelmien keskeisenä osana. Edellä kuvattu hallinnollinen kehityskulku julkisesta hallinnosta uuteen julkiseen hallintaan tukee tätä ajatusta. Oletuksena ja tavoitteena on, että toiminnot kulkevat verkostossa verkoston lainalaisuuksien ja parhaiden oppien mukaisesti. Tähän ideaalitilaan pääseminen vaatii paljon verkostoissa toimijoilta, sillä kuten aikaisemmin on jo mainittu, omasta ja totutusta poikkeavien ajattelu- ja toimintatapojen omaksuminen on vielä hankalampaa kuin yhteistyöfoorumien perustaminen ja niihin sitoutuminen. Konfliktiherkkyys kasvaa varsinkin, kun siirrytään suunnitteluvaiheesta toteuttamiseen. Heterogeeninen toimijajoukko edustaa usein erilaisia arvoja, kehitysnäkemyksiä sekä ajattelu- ja toimintatapoja. Ne verkostot ja toimijat, jotka selviävät rakentumis- ja muotoutumisvaiheen kriittisistä vaiheista kuten yhteistyökumppanien löytämisestä, sitoutumisesta sekä resurssien yhdessä sovitusta kohdentamisesta, omaavat hyvät mahdollisuudet pysyä optimaalisen ajan koossa ja muodostua kilpailukykyiseksi joukoksi. (Poutiainen & Häkli 2009, 125, 140.)

Tätä organisaatiotasosta osaamiskokonaisuutta kuvataan verkostokyvykkyuden käsitteellä erotuksena yksilön verkosto-osaamisen käsitteestä (Söderman 2014, 41). Yrityksen kyky johtaa verkostojaan tehokkaasti on siten kyky, jota on vaikea jäljitellä tai kopioida (Eisenhardt & Martin 2000). Verkostokyvykkyys tarkoittaa erityistä taitoa, joka mahdollistaa organisaatioiden yksittäisten suhteiden ja koko verkostokentän hallinnan, käyttämisen ja hyödyntämisen. Termi kyvykkyys ei siis viittaa vain tietyn osaamisen tai taidon omistamiseen vaan näiden kyvykkyyksien hyödyntämiseen. Tutkimuksissa on tunnistettu kaksi pääasiallista tekijää, jotka muodostavat verkostokyvykkyuden: pätevyyydet sisältäen tiedollisen ja sosiaalisen pätevyyden sekä tehtävien toimeenpanokyvyn, joka jakautuu sekä suhdesidonnaisiin tehtäviin että yli yksittäisten suhteiden meneviin tehtäviin. (Ritter 1999, 467–479.) Ritterin ja Gemündenin (2004, 548–556) tutkimuksissa on tunnistettu verkostokyvykkyuden kriittisyys yrityksen toiminnalle sekä innovaatioprosessin onnistumiselle.



Kuvio 10. Verkostokyvykkyuden tekijät mukaillen Ritter (1999, 467–479). On hyvä huomioida, että verkostosuhteiden erilaisuudesta johtuen myös kyvykkyuden osatekijät saattavat vaihdella. Kyvykkyuden osatekijät tulee aina sijoittaa kulloinkin käsillä olevaan kontekstiin.

Verkostokontekstissa pätevyydellä tarkoitetaan henkilön kykyä käyttää, kehittää ja ylläpitää suhteita. Tiedollisessa pätevyyydessä näkyvät sekä kova että pehmeä tieto. Kovana tietona voidaan pitää teknistä osaamista, taloudellisesta osaamista kustannusten määrittelynä sekä lainopillisia taitoja erityisesti sopimushallintaan liittyen. (Ritter 1999, 467–479.) Myös Kettl (2010, 250–251) tunnistaa sopimuksellinen osaamisen kriittisyyden. Tuloksellinen sopimustoiminta edellyttää hallinnollisten toimijoiden koulutusta paremmiksi sopimusjohtajiksi, vaikka heidän substanssityönsä koskisi aivan muuta alaa. Sopimuksellinen kyvykkyys koostuu hyvästä substanssitiedosta ja ohjauskyvystä, jotta julkinen politiikka ja etu toteutuvat sekä neuvottelukyvystä. Taloudellinen osaaminen ja laadun arviointi ovat tärkeitä, jotta sopimuksilla haluttu vaikuttavuus saadaan aikaiseksi. Sopimuskkyvykkyys suhdesidonnaisena tehtävä laajenee usein yli yksittäisen suhteen meneväksi tehtäväksi, koska monesti yhden toimittajan kanssa tehty sopimus sisältää monopolivisen alihankintaketjun. Sopimuksellisen kyvykkyuden puuttuminen hallinnosta aikaansaa usein sen, että sopimustuottajat ohjaavat tilaajaa, eikä päinvastoin.

Pehmeällä tiedolla tarkoitetaan verkostotaitoja, joilla kartoitetaan tietoja muista organisaatioista, heidän resursseistaan ja henkilöstöstään. Tämä on erityisen tärkeää verkoston kehittämisen kannalta. Toisena osatekijänä tässä on kokemuksellinen tieto aikaisemmista verkostosuhteista, joka

edesauttaa oikeiden keinojen valintaa konfliktitilanteiden hoidossa. Sosiaalinen pätevyys taas sisältää oikeudenmukaisuuden, yhteistyö- ja empatiakyvyn, itsekriittisyyden ja viestintätaidot. Konfliktinhallintakyky ja niin sanottu plan b -ajattelu lukeutuvat myös sosiaaliseen pätevyYTEEN. Usein voidaan kuvata, että suhteen perustana on tiedollinen pätevyys ja tavoitteet, mutta ne rakentuvat ja pysyvät yllä sosiaalisen kanssakäymisen kautta. (Ritter 1999, 467–479.)

Tehtävät sisältävät joukon toimenpiteitä, jotka pitää suorittaa saavuttaakseen jotakin. Suhdesidonnaiset tehtävät voidaan luokitella neljään verkostosuhteen etenemisen perusteella. 1) Alullepano sisältää potentiaalisten kumppaneiden tunnistamista ja aktiivista etsintää sekä näiden vakuuttelua yhteistyön tulosten kannattavuudesta. Usein organisaatioilla on jo valmiiksi suhteita toisiin toimijoihin, mutta vaihtuvat tilanteet saattavat edellyttää uudelleen arviointia. 2) Vaihanta muodostaa varsinaisen verkostotoiminnan, sillä siihen luetaan kaikki kahden tai useamman organisaation välillä tapahtuva teknologia-, henkilöstö-, palvelu-, tuote- tai osaamisvaihdanta. Vaihanta perustuu ajatukselle, että organisaatioiden tulee tuntea toistensa strategiset päämäärät, päätöksentekoprosessit, vaatimukset ja tarpeet, jotta verkostoituminen on mahdollista. (Ritter 1999, 467–479.)

3) Koordinoivia toimenpiteitä, kuten roolien ja menettelytapojen määrittelyä tarvitaan, jotta organisaatioiden toimintojen synkronisointi on mahdollista. 4) Omaksuminen liitetään tehtävänä usein yli yksittäisten suhteiden meneviin tehtäviin, mutta pienempien, suhdesidonnaisten päätösten tekeminen tulee keskittää suhdetasolle. Strategisten päätösten omaksumisen tulee valua yksittäisten suhteiden tasolle, jotta ne voidaan implementoida ja kontrolloida verkostosuhteessa. (Ritter 1999, 467–479.)

Yli yksittäisten suhteiden menevät tehtävät etenevät samalla tavalla kuin yksittäisissä suhteissa, mutta katsantokanta on laajempi ja organisaation verkostoja kokonaisuutena arvioiva. Näiden tehtävien määrittely on organisaation johdon tehtävä. 1) Suunnitteluun liittyy erilaisten analyysien kautta tulevan, halutun vision muotoilu. Sisäisillä analyyseillä hahmotetaan esimerkiksi SWOT-analyysin kautta organisaation nykytilaa, toimintaympäristön analyysillä yleistä markkinatilannetta ja trendi-ilmastoa sekä verkostoanalyysissä ulkoisten panosten laatua, ulkoisten resurssien sopimista sisäisiin resursseihin ja koko verkoston strategista yhteensopivuutta. (Ritter 1999, 467–479.)

2) Organisointitoimenpiteet, kuten resurssien allokointi ja sisäinen viestintä, mahdollistavat suunnitelmien realisoinnin. Henkilöstötoimilla puolestaan kiinnitetään resurssit verkostoihin ja jaetaan vastuut verkostojen toimivuuden varmistamiseksi. Jo edellä mainittu 3) omaksuminen tarkoittaa tällä tasolla strategisten päätösten tekemistä ja toimintapolitiikasta päättämistä. 4) Kontrollointi

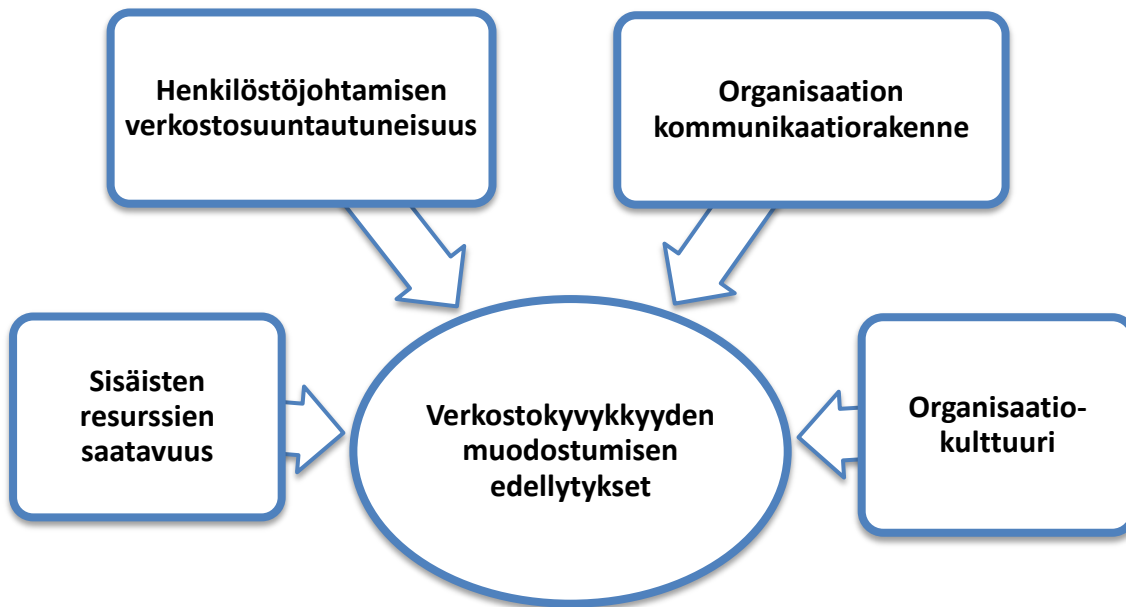
kohdistuu verkoston tuloksen arviointiin ja se paitsi päättää johtamisprosessin myös aloittaa kehän uudelleen. (Ritter 1999, 467–479.)

Ritterin verkostokyvykkyyden osatekijämalli on luonteeltaan melko staattinen, joka lähtee liikkeelle olettamuksesta, että verkostojajattelu on omaksuttu ja sisäistetty osaksi organisaation toimintaa. Malli keskittyy nimenomaan resursseihin ja niiden tehokkaaseen hyödyntämiseen sekä normatiivisesti luettelemaan erilaisia yksilöiltä ja organisaatioilta edellytettäviä kykyä ja taitoja verkostosuhteen hoitamisessa (Vesalainen 2010, 135; Söderman 2014, 38). Ritter (1999, 467–479) on kuitenkin nostanut esiin myös tekijöitä ja edellytyksiä organisaation sisäisessä toiminnassa, jotka luovat edellytyksiä organisaation ulkoisille suhteille ja verkostokyvykkyyden tasoon. Tällainen ajattelu vastaa osaltaan staattisuuden ja resurssipainotteisuuden haasteeseen. Sisäisten resurssien saatavuus viittaa niin taloudellisiin, fyysisiin, tiedollisiin kuin henkilöstöresursseihin. Fyysisillä resursseilla Ritter viittaa tarvittavien välineiden olemassaoloon, jotka mahdollistavat kumppaneiden kanssa toimimisen ja henkilöstöresursseilla riittävää määrää henkilöstöä huolehtimassa verkostajohtamisen kentästä. Hyvä, sisäinen tiedonkulku ja informaation vaihto vähentävät päällekkäistä työtä ja helpottavat verkostosuhteita hoitavien henkilöiden työtä. Riittävät ja saatavilla olevat sisäiset resurssit mahdollistavat tavoitesuuntautuneen verkostajohtamisen tehtäväkentän hoitamisen ja sisäisten kyvykkyyksien kehittymisen pitkällä tähtäimellä.

Organisaation sisäinen kommunikaatorakenne tarkoittaa informaation kulkua organisaation eri osastojen välillä. Kommunikaatorakenteen integrointi mahdollistaa paitsi tiedon leviämisen verkostosuhteista ja niissä tapahtuvista asioista verkostosuhteita hoitaville henkilöille, mutta myös informaation leviämisen koko henkilöstön tietoisuuteen. Ritterin mallista henkilöstöjohtamisen verkostosuuntautuneisuus pureutuu ja pääsee sisälle nimenomaan verkostosuhdetehtävien taakse – sinne mistä verkostotoiminnan rakentaminen tulisi aloittaa. Jo henkilöstön valinnassa tulisi kiinnittää huomiota verkostovalmiuksiin ja painottaa henkilöstön kouluttamisessa nimenomaan tähän liittyviä valmiuksia. Pisimmälle menee ajatus siitä, että tulevaisuudessa henkilöstön suoriutumisen arviointi perustuisi osaltaan onnistumiseen verkostotoiminnassa ja verkostokumppaneiden arviointiin suhteen tuloksellisuudesta. (Ritter 1999, 467–479.)

Scheinin määritelmän mukaisesti (viitattu Ritter 1999, 467–479) organisaatiokulttuurilla viitataan tietyn joukon määrittelemiin perusolettamuksiin, jotka ovat nousseet vallitseviksi ja yleisesti hyväksytyiksi ja jotka ohjaavat toimijoiden tapaa ajatella, toimia ja reagoida erilaisiin asioihin. Verkostosuhteiden kannalta korostuneeseen asemaan nousee hierarkkisen kulttuurin muuttaminen toimintaympäristöön ja sen muutoksiin avoimesti, ennakoivasti ja reagoivasti suhtautuvaksi (Ritter 1999,

467–479). Organisaatiokulttuuri on Ritterin mallissa henkilöstöjohtamisen verkostosuuntautuneisuuden kanssa toinen enemmän verkostokyvykkyyden dynaamista puolta korostava, sillä molemmissa fokus on enemmän ajatusmallien muuttamisessa ja kokonaan uuden toimintamallin omaksumisessa kuin jo olemassa olevien resurssien uudelleen muotoilussa ja hyväksikäyttämisessä.



Kuvio 11. Verkostokyvykkyyden muodostumisen edellytykset (mukaillen Ritter 1999, 467–479).

Wangin ja Ahmedin (2007, 35–36) verkostokyvykkyyden hierarkiamalli on yksi keino kuvata verkostokyvykkyyden kokonaisuuden rakentumista sekä staattisimmista että dynaamisimmista elementeistä. Käsitehierarkia jakautuu neljään: 1) resurssit (*resources*), 2) kyvykkyydet (*capabilities*), 3) ydinkyvykkyydet (*core capabilities*) ja 4) dynaamiset kyvykkyydet (*dynamic capabilities*). Resurssit muodostavat yrityksen perustan. Vesalaisen (2010, 132–134) mukaan resurssit voivat olla sekä aineellisia että aineettomia, ja ne ovat yleensä niin sanotusti helposti hankittavia ominaisuuksia. Kyvykkyyksillä tarkoitetaan organisaation kykyä hyödyntää resurssejaan ja päähuomio kiinnittyy resurssien edellyttämiin prosesseihin ja toimintatapoihin. Prosessien suhteen huomio tulee kiinnittää paitsi itse prosessien myös niissä sisällä olevien hiljaisten elementtien kuten johtamisen huomioimiseen (Wang & Ahmed 2007, 35–36).

Joukko tärkeitä kyvykkyyksiä yhdessä saavat aikaan ydinkyvykkyyden syntymisen. Ydinkyvykkyyksien katsantokanta ja painotus on resurssien ja kyvykkyyksien yhdistämisessä vastaamaan organisaation strategista suuntaa, jolloin ydinkyvykkyyksiä voidaan kutsua myös strategisiksi kyvykkyyksiksi. Dynaamiset kyvykkyydet muodostavat Wangin ja Ahmedin mallin korkeimman tason. Niillä tarkoitetaan organisaation kykyä mukautua ympäristön muutoksiin. Dynaamiset kyvykkyydet

korostavat organisaation jatkuvaa tavoittelua uudistumiseen, aseman uudelleen määrittelyyn ja resurssien, kyvykkyyksien ja ydinkyvykkyyksien uudelleen luomiseen vastaamaan vallitsevaa tilannetta. Dynaamisen kyvykkyyden hyöty realisoituu yleensä pidemmällä tähtäimellä ja toimintaympäristön muutoksissa. Radikaaleimmissa muutostilanteissa saattaa käydä niin, että aikaisempien resurssien, kyvykkyyksien ja ydinkyvykkyyksien tarpeellisuus katoaa ja tilalle nousee tarve kokonaan uusille toimintamalleille. Tällaisessa tilanteessa dynaamisten kyvykkyyksien rooli nousee keskeiseen asemaan. (Vesalainen 2010, 133; Wang & Ahmed 2007, 36.) Dynaamisen kyvykkyyden voidaan sanoa edellyttävän niin sanottua kypsyysajattelua.

Myös Söderman (2014, 35–36) puhuu tutkimuksessaan dynaamisista kyvykkyyksistä. Hän tuo myös esiin sen, että resurssiperustainen näkökulma sisältää staattisen näkemyksen tarkastellessaan yrityksen resurssien kykyä tuottaa kilpailuetua tasapainotilanteessa, kun taas dynaamiset kyvykkyydet ottavat huomioon erityisesti muutoksen ja oppimisen merkityksen kilpailuedun luomisessa. Söderman näkee dynaamiset kyvykkyydet ennen kaikkea toimintoina, jotka ovat uppoutuneina prosesseihin. Tällä hän on luultavimmin halunnut korostaa sitä, että dynaamiset kyvykkyydet eivät ole mitään erillisiä asioita, vaan liittyvät kiinteästi juuri organisaation perustoimintaan ja sen uudistamiseen. Dynaamisiin kyvykkyyksiin liitetään kyky mukautua (adaptation capability), kyky hankkia ja sulauttaa tietoa (absorption capability) sekä innovaatiokyky (innovative capability). Eisenhardtin ja Martinin (2000) ja Teecen (2007) mukaan erilaiset verkostomaiset organisaatiomuodot edustavat dynaamisia kyvykkyyksiä, sillä niissä tulee esiin dynaamisten kyvykkyyksien keskeisimmät prosessit: oppiminen, uudelleen muotoilu, integroiminen ja hyödyntäminen.

On hyvä muistaa, että verkostokyvykkyydellä, tai kuten Vesalainen puhuu kumppanuuskyvykkyydellä, ei itsessään ole arvoa vaan liittyessään yrityksen muihin ominaisuuksiin se on yhtenä osana mukana rakentamassa kokonaisuutta, jossa muodostuu yrityksen kilpailukykyisten strategisten ominaisuuksien kombinaatio - julkiselle sektorille sovitettuna vaikuttavien strategisten ominaisuuksien kokonaisuus (Vesalainen 2010, 136).

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

3.1 Tutkimusaineiston keruu ja menetelmät

Tutkimukseni on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus, jossa tarkoituksena on päästä lähelle tutkittavaa kohdetta ja tavoittaa tutkittavien näkemykset ja kokemukset tutkittavasta ilmiöstä. Laadullisessa tutkimuksessa valitaan tutkittavaksi kohde, johon halutaan syvällisemmin perehtyä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita kokonaiskuvan laiminlyöntiä, sillä tutkittavaa kohdetta ja sitä kautta ilmiötä pyritään ymmärtämään suhteessa kontekstiinsa. (Kiviniemi 2001b, 68.) Tarkoituksena on löytää uusia tosiasioita, näkökulmia ja kysymysten asetteluita kiinnostavasta ilmiökentästä.

Laadullinen tutkimus on luonteeltaan prosessimaista (Kiviniemi 2001b, 68), jolloin enemmän kvantitatiiviseen tutkimukseen liitettävä toistettavuus ei ole kvalitatiivisessa tutkimuksessa suoraan lähtökohtana ja tavoitteena. Tutkimustuloksia pidetään enemmänkin historiallisesti muuttuvina ja paikallisina kuin ajattomina ja paikattomina (Eskola & Suoranta 1999, 16). Prosessimainen luonne tarkoittaa myös sitä, että tulkinnat ja näkökulmat kehittyvät tutkijalla tutkimuksen aikana. Siten uusien mielenkiintoisten asioiden kiinnittäminen tutkimukseen on mahdollista tutkimuksen edetessä synnyttäen myös mahdollisia uusia avauksia teoreettiseen keskusteluun. (Kiviniemi 2001b, 68, 71.)

Onnistuneen rajauksen tekeminen on laadullisen tutkimuksen keskeisimpiä piirteitä. Edellä mainitun prosessimaisen luonteen aikaansaamat tutkimukselliset uudelleenlinjaukset saattavat myös hankaloittaa eheän kokonaisuuden rakentamista, sillä tutkija ei monesti pysty samalla rajaamaan toisia asioita pois. (Kiviniemi 2001b, 71.) Etenkin aiheessa, joka on herättänyt laajaa teoreettista keskustelua ja on ajan hermolla, rajaaminen saattaa olla hankalaa. Omassa tutkimuksessani tunnistan tämän seikan, sillä verkostoihin liittyy runsaasti mielenkiintoisia näkökulmia, ja suurin osa teemoista on toisistaan riippuvaisia ja toisistaan johdannaisia. On haaste saada tästä massasta aikaan kattava, mutta hallittu kokonaisuus.

Rajaaminen on tutkijan valinnoista lähtevä prosessi, jolloin tutkijan omat intressit vaikuttavat aineiston keräämiseen ja siten aineiston luonteeseen. Tehty tutkimus kuvaa valittujen tarkastelukulmien kautta havaittua. Tämä tutkijan on tiedostettava koko tutkimuksen ajan. Se ei kuitenkaan vähennä tutkimuksen arvoa, sillä jokaisessa tutkimuksessa on mahdollista tuoda vain rajallinen määrä ydinsanomia ja näkökulmia esiin tietyistä ilmiökentästä. (Kiviniemi 2001b, 68–72.)

Tämä seikka tulee omassa tutkimuksessani esiin. Tekemiini tutkimusvalintoihin on vaikuttanut työskentelyni Liikenneviraston henkilöstö ja hallinto -osastolla vuoden verran. Olen väistämättä

tehdessäni yhtä aikaa töitä ja pro graduani kiinnittynyt työyhteisöni, sen arvomaailmaan, organisaatiokulttuuriin ja tapoihin. Erityisesti oman työni sisältö on tiedostamattaankin ohjannut keskittymään tiettyihin verkostoihin kiinteästi liittyviin teemoihin kuten johtamiseen. Tämä on tarkoittanut monien keskustelujen käyntiä asiantuntijoiden kanssa ja jatkuvaa ajatusprosessia sisälläni. Tiedostan, että täysin ulkopuolisena tutkijana en olisi päässyt näin syvälle Liikenneviraston toimintaan, organisaatiokulttuuriin ja esimerkiksi hierarkiasuhteisiin. Olen tietojani vastaan peilannut virastoa teoriassa verkostoista nostettuihin keskusteluihin. Tutkimuksen laadun ja uutuusarvon kannalta työni on toisaalta avannut uusia näkökulmia verkostoihin ja saanut minut tarttumaan joihinkin julkisen sektorin verkostokirjallisuudessa vähemmälle huomiolle jääneisiin kysymyksiin kuten verkostokyvykkyyteen organisaatiotason kysymyksenä. Tätä matkaa voisi verrata myös havainnointiin, joka on yksi laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmistä. Toki havainnoinnin pohjalta syntyneet ajatukset ovat myös tutkijasta riippuvia, mutta laadullisessa tutkimuksessa tulkintojen tekeminen kuuluu koko tutkimusprosessiin, ei vain loppuanalyysin tekovaiheeseen. (Eskola & Suoranta 1999, 15–16.)

Tutkimuksen luotettavuus, objektiivisuus, on ehdoton vaatimus. Objektivismiin ihanteen mukaan tutkimusta katsotaan ulkopäin, puolueettoman päättäväisyyden silmin. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arviointi koskee koko tutkimusprosessia. (Eskola & Suoranta 1999, 17, 211.) Olen tätä ihannetta pyrkinyt kaikin keinoin vaalimaan tutkimuksessani. Valitsemani case -tapaus on Liikenne ja tieto -toimialan hallinnoima hanke, ja työskentelen itse toisella toimialalla. Liikennevirasto isona virastona tarkoittaa sitä, että minulla ei ollut kosketuspintaa niin älyliikenneasioihin kuin Liikennelab -hankkeeseen ennen case-tapauksen käynnistämistä tammikuussa 2015. Tutkimukseni ei myöskään rajoitu Liikennevirastoon, vaan tarkastelee tapaustutkimuksen kautta valittua verkostoa kokonaisuutena. Tämä näkyy haastattelujeni määrässä ja kohdejoukon monikerroksisuudessa, sillä suurin osa haastateltavistani on muista organisaatioista kuin Liikennevirastosta. Koen siis, että case -tapaukseni suhteen edustan melko ulkopuolista tarkastelijaa.

Haastatteluissa annan tilan haastateltaville ja realistisen luotettavuusnäkökulman mukaisesti kuvaan tutkimustekstissä nimenomaan tutkitun kohteen näkökulmia (Eskola & Suoranta 1999, 213). Aineiston analyysissä pyrin tarkkaan ja monitahoiseen tarkasteluun, jossa tärkeät seikat määräytyvät haastateltavien, ei tutkijan näkökulmasta (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 160). Empiirisen analyysin mukaisesti pidän huolta tutkimuksen etiikasta häivyttämällä lähdeaineistoa tuottaneiden henkilöiden tunnistettavuuden (Tuomi & Sarajärvi 2003, 21). Myös Eskolan ja Suorannan (1999, 17) mukaan objektiivisuus syntyy oman subjektiivisuutensa tunnistamisesta ja määrittämisestä.

Eskolan (2001a, 135–140) mukaan tutkijan on päätettävä alussa, millainen asema teorialla on tutkimuksessa. Vaihtoehtoina ovat aineistolähtöinen, teorialähtöinen tai teoriasidonnainen tutkimus. Usein laadullisessa tutkimuksessa korostuu aineistolähtöinen näkökulma teoreettisen viitekehyksen jäsentäjänä (Kiviniemi 2001b, 72), eikä varsinaisia hypoteeseja aseteta etukäteen. Hypoteesit tarkoittavat tässä lukkoon lyötyjä ennakko-olettamuksia tutkimuksen kohteesta tai tuloksista (Eskola & Suoranta 1999, 19). Oma tutkimukseni on lähellä teoriasidonnaista eli abduktiivista tutkimusta, jossa ei varsinaisesti lähdetä testaamaan valmista mallia tai hypoteesia uudessa yhteydessä, mutta teorian esiin nostamia avauksia ja mallinnuksia hyödynnetään kiinteästi osana aineiston hankintaa ja analyysiä. Myös Kiviniemen (2001b, 72) mukaan aineiston ja teorian suhdetta voi pitää enemmänkin vuorovaikutteisena kuin poissulkevana: tutkijan kiinnostus suuntautuu tiettyihin asioihin teoreettisten olettamusten ja mallinnuksien sekä luotujen johtoajatusten kautta ja samalla aineistosta esiin nousseet seikat tuottavat uusia käsitteellistyskäsitteitä ja jopa uutta teoriaa tutkittavasta ilmiöstä. Tätä voi kuvata myös siten, että tutkittavalla kohteella on oma käsitteistönsä, joka täytyy pystyä kuvaamaan, jotta sen voi tuoda osaksi tulkintojen analysointia. Tutkittava aineisto taas avaa esiin niitä teoreettisia näkemyksiä, joihin tutkijan on eheän tutkimuksen saavuttamiseksi perehdyttävä paremmin.

Tapaustutkimus tutkimusstrategiana

Teorian ja aineiston vuorovaikutus näkyy myös tutkimusstrategiassani eli tapaustutkimuksessa: olen määritellyt aluksi yhdessä Liikenneviraston kanssa tutkimuskohteeni ja tätä kohdetta kuvaamaan olen etsinyt tapauksen, jossa hyödynnän tiettyjä käsitteitä ja peilaan teoriassa esiin nousseita teemoja. Toisaalta tapaus avaa myös tutkimuksen kohdetta ja vaikuttaa näin käytettäviin käsitteisiin ja malleihin. Tapaustutkimus on luonteva valinta tähän tutkimukseen, koska sillä pyritään lisäämään ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta ja olosuhteista, joiden lopputuloksena tapaus muodostui sellaiseksi kuin muodostui – kyseessä on siis oppimisprosessi, jossa tapauksen merkitys paljastuu vasta tutkimuksessa. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9–11.) Tässä tutkimuksessa olosuhteet muodostuvat verkostomaisen toiminnan ympärillä olevista seikoista.

On selvää, että kaikki empiiriset tutkimukset sisältävät tapauksen, mutta tapaustutkimuksessa tarkastellaan yleensä vain yhtä, tai korkeintaan muutamaa tapausta. Tapauksena voivat olla esimerkiksi ihmiset, organisaatiot tai kumppanuudet, ja näitä voi tulkita ja tutkia monesta eri näkökulmasta. Tapaus ankkuroituu johonkin tapahtumakulkuun tai ilmiöön, jota voidaan nimittää tutkimuksen kohteeksi. Tutkimuksen kohteen ja tapauksen välisen suhteen ymmärtäminen on tärkeää, sillä tapaus on aina tapaus jostakin. Tämä viittaa siihen, että tutkimuksen kohde määrittelee sen, mistä tapa-

uksen näkökulmista ollaan erityisen kiinnostuneita. (Laine ym. 2007, 9–11.) Tämän tutkimuksen tapauksena on älyliikennepalveluiden luomiseen tähtäävä Liikennelabra -hanke ja sen ympärille muodostunut toimijakenttä. Liikennelabra edustaa minulle tapausta verkoston kautta toteutettavasta yhteisestä palveluiden tai prosessien suunnittelusta ja toteutuksesta eli verkostohallinnasta.

Keskustelu tapaustutkimuksen yleistettävyydestä on aina läsnä kirjallisuudessa ja teoriassa. Tapaustutkimus on aina kuvaus yhdestä tapauksesta, mutta kaikessa yksityisyydessään aineiston tarkka erittely ja käsitteellistäminen luovat aineksia yleistykseen. Aineistoni keruuta ohjaa jäsentynyt teoreettinen viitekehys, jolloin teoreettisen edustavuuden idean mukaan tutkittu case -tapaus nähdään esimerkkinä yleisestä. (Eskola & Suoranta 1999, 65.) Tapaustutkimuksen luonteen mukaisesti tapausten suora yleistettävyys toiseen tapaukseen ei usein ole täysin mahdollista, mutta tapaus voi auttaa konkretisoimaan niitä laajempia kysymyksiä ja ilmiöitä, jotka ovat case -esimerkin takana (Leino 2007, 226). Tässä tutkimuksessa tapausten yleistettävyys perustuu Yinin käsitteeseen (viitattu Laine ym. 2007, 29) analyttisestä yleistämisestä, jossa tapaustutkimusta käytetään vahvistamaan tai kyseenalaistamaan aiemmin esitettyä tai itse luotua teoreettista mallia ja näkökulmaa.

Haastatteluilla lähelle tutkittavaa kohdetta

Eskolan ja Suorannan (1999, 15–24) mukaan laadullisen aineiston keruumenetelmänä ovat yleensä haastattelut, havainnointi tai muut kirjalliset materiaalit. Kvalitatiivinen tutkimusote suosii ihmisiä tiedon lähteinä, joten erilaisten haastattelujen käyttö on hyvin yleistä ja suositeltavaa, jotta juuri kyseisen ilmiökentän asiantuntijoiden monialaiset äänet ja näkökulmat pääsevät kunnolla esille (Hirsjärvi ym. 2009, 160). Tässä tutkimuksessa empiirinen aineisto kerätään teemahaastatteluilla, joita voidaan pitää lomakehaastattelun eli strukturoidun ja strukturoimattoman haastattelun väli- muotona. Teemahaastattelussa eli puolistrukturoidussa haastattelussa on oleellista, että haastattelu nojaa tiettyihin teemoihin, joissa haastateltavan ääni pääsee kuuluviin. Haastattelukysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa, järjestystä tai sidottuja vastausvaihtoehtoja, vaan keskeistä on haastateltavan oma kerronta, joka syntyy vuorovaikutuksessa tutkijan kanssa. Teemahaastattelu ei ole kuitenkaan syvähaastattelun tavoin täysin vapaa, vaan etenee teemakäsittelyn kautta. (Hirsjärvi & Hurme 2004, 47–48.) Olen itse valinnut haastatteluteemat teoriasta esiin nousseiden käsitteiden, mallinnuksien ja toisaalta kritiikin perusteella.

Haastattelun käyttöön liittyy paljon etuja, sillä tutkijan on mahdollista saada esiin vastausten taustalla olevia haastateltavan motiiveja, intressejä ja mielikuvia. Tämä antaa monesti lomaketutkimusta syvällisempää tietoa tapauksesta ja sitä kautta tutkimuksen kohteesta. Haastattelutilanteen vuorovaikutus mahdollistaa ei-kielellisten vihjeiden ymmärtämisen, ja nämä vihjeet voivat paljastaa täy-

sin oletetusta poikkeavia merkityksiä. Haastattelun etuna voidaan pitää myös sitä, että tiedonhaku on mahdollista vielä haastattelutilanteessa, ja tämä korostaa mielestäni haastateltavan roolin keskeyttämättä. (Hirsjärvi & Hurme 2004, 34.)

Haastatteluun on mahdollista valita eniten kokemusta tutkittavasta ilmiöstä omaavat henkilöt, jolloin on mahdollista varmistaa tapauksen kuvaavuus ja merkityksellisyys ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2003, 76). Olen pyrkinyt vahvistamaan tätä laadullista puolta myös haastattelujen määrällä, sillä tein kaikkiaan 12 haastattelua, joissa tapasin 13 tapauksen avainhenkilöä. Näistä 12 haastattelusta kuusi suuntautui julkisiin organisaatioihin, viisi yksityisiin yrityksiin ja yksi yhdistyskenttään. Määrä on mielestäni kattava pro gradu -tutkimukseen. Etenin haastateltavien valinnassa omien tietojeni ja kontaktihenkilöni antamien tietojen varassa, jolla sain kokoon hyvän otannan Liikenneläbran keskeisimmistä toimijoista. Jo ennalta jätin varaa ja käytin haastattelujen aikana hyväkseni lumipallo-otantaa, jossa haastateltavat suosittelivat oma-aloitteisesti lisää keskeisiä toimijoita. Lopuksi otannan määrän rajasivat omat resurssini ajankäytön ja tulevan analyysin kokoamisen järkevyys. Haastattelut on toteutettu helmikuussa 2015, joten on hyvä huomata, että täten myös hankkeen ja sen toimijoiden kuvaus perustuu tähän hetkeen, eikä ota huomioon myöhemmin mahdollisesti tapahtuneita käännteitä tai muutoksia.

Itse asiassa voidaan sanoa, että uusien näkökulmien hakeminen on keskeinen osa haastattelua. Teoriasidonnaiseen tutkimusotteeseen kuuluu, että vaikka teoreettinen viitekehys ohjaa tutkijan työtä, empiirisellä aineistolla on olennainen rooli tutkimuksessa ja sen suuntaamisessa. Haastateltavan roolin korostamisella on tutkimuksen luotettavuuden kannalta myös merkitystä, jotta tutkija ei pidättäydy vain omien tietojensa ja teorianmallinnoituksiensa varassa. Haastattelun luotettavuutta ja eettisyyttä voidaan parantaa vielä hyvällä etukäteissuunnittelulla. Tähän kuuluu muun muassa tutkimuksen tavoitteen ja intressin selkeyttäminen haastateltavalle sekä haastattelurungon lähettäminen haastateltaville etukäteen tutustuttavaksi. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 75.) Lähetin haastateltaville haastattelupyynnön sähköpostilla sisältäen tiivistyksen pro graduni tavoitteista ja keskeisimmistä. Ennen haastattelua lähetin haastateltaville teemarungon, josta kävivät ilmi haastattelun teemat.

Hirsjärvi ja Hurme (2004, 34) näkevät haastavana sen, että haastatteluun liittyviä ongelmia ei monesti tuoda esille, vaan se nähdään jo teknisenä menetelmänä – ja jopa hiukan itsestään selvänä valintana laadullisissa tutkimuksissa. Tässä tutkimuksessa suurimpana haastattelun haasteena on tutkijan kaksoisrooli tutkijana ja työntekijänä. Tutkijana minun tulee pitää huolta siitä, etten johdattele tai vahvista haastateltavan mielipiteitä niillä pohdinnoilla ja suunnitelmilla, joista olen perillä työtehtävieni vuoksi. Haastattelun tulisi olla, kuten Hirsjärvi ja Hurme (2004, 52) toteavat, haastatelta-

van ja haastattelijan välistä tasaveroista kielipeliä. On myös hyvä kiinnittää huomiota haastattelun teemoihin, sillä verrattuna avoimeen haastatteluun, teemahaastattelussa oletetaan, että haastateltava ymmärtää teemojen sisällön ja niiden pilkkoutumisen ilmiön, tässä tapauksessa verkostojen, kannalta tietyllä tavalla (Tuomi & Sarajärvi 2003, 79). Pyrin omissa haastatteluissani tarkasti havainnoimaan haastateltavaa, jotta pystyn tarvittaessa nopeasti suuntaamaan haastattelua uusille urille. Tiedostan ilmiöni laajuuden, joten olen koostanut haastatteluteemani teoriasta johdetuiksi, mutta käytännön kieleen sopiviksi.

3.2 Sisällönanalyysillä sanoista merkityksiin

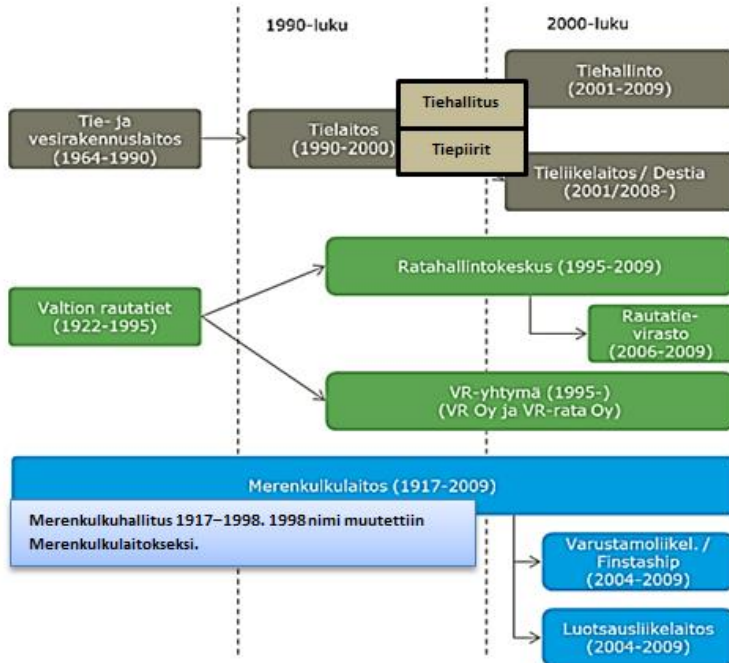
Aineiston analysoinnissa on keskeistä löytää sellainen synteisiä luova temaattinen kokonaisrakenne, joka kannattelee koko aineistoa. Tavoitteena on siis löytää keskeiset ydinteemat ja perusulottuvuudet, jotka kuvaavat mahdollisimman tarkasti tutkittavaa kohdetta. Näiden varaan rakennetaan tutkimustulosten analysointi. (Kiviniemi 2001b, 78.) Aineiston analyysillä pyritään myös edellä kuvattuun tapauksen analyttiseen yleistettävyyteen, jossa tapaustutkimuksen avulla kyetään tekemään teoreettisia ja analyttisiä yleistyksiä. Nämä yleistykset ulottuvat yli tutkitun tapauksen. (Uusitalo 2001.) Tarkoituksena on päästä analyysissä kohti ilmiöiden ymmärtämistä tapauksen erityispiirteiden ja niiden taustalla olevien kontekstien välisellä vuoropuhelulla.

Tutkimukseni aineiston analyysimenetelmänä on sisällönanalyysi. Käytän analyysin pohjana teemoittelua, jossa painottuu se, mitä kustakin teemasta on sanottu. Käytän teoriasidonnaista analyysiä, jossa analyysiyksiköt ja -teemat nousevat aineistosta, mutta aikaisempi teoria ja tieto ohjaavat ja antavat vaikutteita analyysille. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan testata aikaisempaa teoriaa vaan käyttää sitä tukena ja uusien ajatusmallien verrokkina. Eli pyrin analyysissä yhdistelemään aikaisempia malleja ja uutta aineistoa. Tätä kutsutaan abduktiiviseksi päättelyksi. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 95, 98–99.)

Sisällönanalyysi on keino saada aineisto järjestetyksi (Grönfors 1982, 161). Tämä on kuitenkin vain välivaihe matkalla kohti johtopäätöksiä. Sisällönanalyysillä tuotettu laadullinen tutkimus jää usein tähän vaiheeseen, jolloin järjestetty aineisto jää tutkimuksen tulokseksi. Pyrin teoriasidonnaisen analyysini kautta välttämään tämän sudenkuopan, jotta etenen kohti teorian ja analyysin synteisiä ja edelleen johtopäätöksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 105.)

4 LIIKENNEVIRASTO

4.1 Väyläkohtaisista virastoista Liikennevirastoksi



Kuvio 12. Liikennehallinnon organisaatiot ennen vuoden 2010 virastouudistusta (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014a, 4–5). Kuvaan lisätty selvennyksen vuoksi tiehallitus ja tiepiirit sekä Merenkulkulaitoksen nimenmuutos. Kuva on tehty Liikenneviraston näkökulmasta, joten ilmaisu jää tarkemman tarkastelun ulkopuolelle.

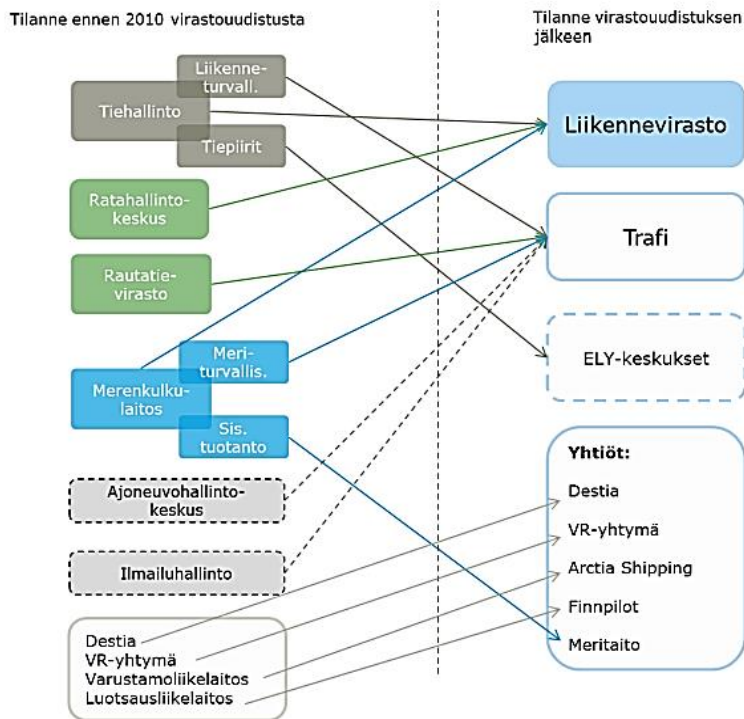
Liikenteen hallinnon alaa on viimeisten vuosikymmenten ajan uudistettu hyvin voimakkaasti ja sama kehitys näyttää jatkuvan myös 2010-luvulla. Perinteinen, vahva hallintoajattelu sai 1990-luvulla rinnalleen liikelaitokset, kun tilaaja-tuottajamallin läpivienti alkoi. Ensimmäiset muutokset sijoituivat tieliikennepuolelle, kun vuonna 1990 perustettu Tielaitos jakaantui keskusvirastona toimineeseen tiehallintoon ja sen alaisiin tiepiireihin. Rautatiepuolella Valtion rautateistä tuli Ratahallintokeskus ja VR-yhtymä, jossa tilaaja-tuottajamallin mukaisesti Ratahallintokeskus huolehti rataverkon ylläpidosta, rakentamisesta ja kehittämisestä ja VR henkilö- ja tavaraliikenteen harjoittamisesta. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014a, 4–5.)

2000-luvun alku kuvaa hyvin tilaaja-tuottajamallin etenemistä silloin julkisessa hallinnossa trendinä vaikuttaneen New Public Management -ajattelun mukaisesti, jossa hallinto ja tuotantotoimet eriytettiin toisistaan. Tielaitos jakaantui Tiehallintoon ja Tieliikelaitokseksi, josta tuli myöhemmin Destia

ja Merenkululaitoksesta eriytettiin Varustamoliikelaitos (Finstaship) ja Luotsausliikelaitos. Vuonna 2006 ratapuolella Rautatieviraston tehtäväksi tuli rautatieturvallisuuden valvominen ja kehittäminen, kun se irrotettiin Ratahallintokeskuksesta. Ratapuolella profiilien erottaminen turvallisuuden ja muun liikennehallinnon osalta tehtiin siis jo 2000-luvun puolivälissä, ja tämän muutoksen voidaan ajatella ennakoineen jo vuoden 2010 Liikenneviraston ja Trafin synnyttämistä. Rautatieliikenteen puolella tuotanto oli jo vuonna 1995 eriytetty VR Oy:n toiminnaksi. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014a, 4–5.)

Uudistamisaalto kulminoitui vuoden 2010 virastouudistukseen, jossa kuusi hallinnonalan virastoa (Tiehallinto, Ratahallintokeskus, Rautatievirasto, Merenkululaitos, Ajoneuvohallintokeskus ja Ilmailuhallinto) sulautettiin ja niistä muodostettiin kaksi virastoa: Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Liikennevirastoon siirtyi Tiehallinnosta keskushallintotoimet, koko Ratahallintokeskus ja Merenkululaitos lukuun ottamatta meriturvallisuutta, joka siirtyi Trafiin. Samassa yhteydessä myös Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto yhtiöitettiin Meritaito Oy:ksi. Virastouudistuksen yhteydessä myös muut liikelaitokset (Varustamoliikelaitos ja Luotsausliikelaitos) muutettiin osakeyhtiöiksi. Varustamoliikelaitoksesta tuli Finnpiilot Oy ja Luotsausliikelaitoksesta Arctia Shipping Oy. Destia Oy ja VR Oy jatkoivat toimintaansa normaalisti. Trafiin tuli siten Rautatievirasto, meriturvallisuus, Ilmailuhallinto ja Ajoneuvohallintokeskus. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014a, 5.)

Aluehallinto uudistettiin samaan aikaan Liikenneviraston ja Trafin muodostamisen kanssa. Tiehallinnon tiepiirit tulivat osaksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ely-keskukset). Muista turvallisuusasioista poiketen maantieturvallisuusasioiden vetovastuu ja koordinointi keskitettiin myös ely-keskuksiin. Lopullinen malli muodostui siis liikennejärjestelmä -näkökulmaa painottavaksi, kun erilliset väyläkohtaiset virastot yhdistettiin (pois lukien ilmailu) yhdeksi virastoksi. Turvallisuusasiat keskitettiin Trafiin (mukana ilmailu) ja Tiehallinnon alueelliset tiepiirit liitettiin osaksi vasta perustettuja ely-keskuksia. Tilaaja-tuottajamallin mukaisesti tuotantotoiminnot yhtiöitettiin erillisiksi osakeyhtiöiksi. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014a, 5–6.)



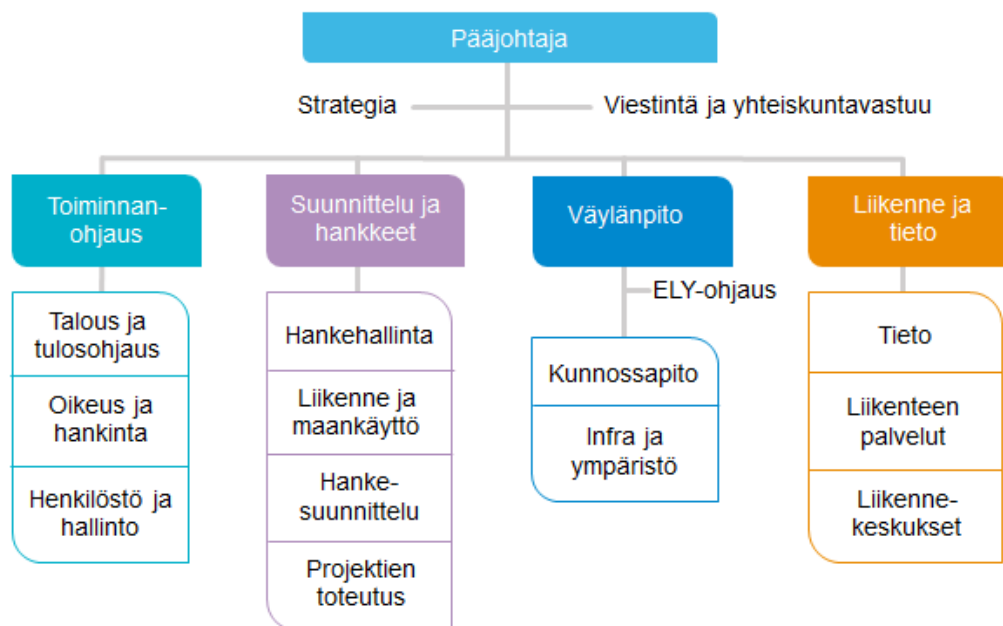
Kuvio 13. Virastouudistus 2010 (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014a, 6).

4.2 Liikenneviraston tehtävät ja rooli liikennealan kentässä

Vuonna 2010 perustettu Liikennevirasto vastaa Suomen liikenneväylistä (tiet, rautatiet, vesiväylät) ja liikennejärjestelmän ja sen palvelutason kokonaisvaltaisesta ylläpidosta sekä kehittämisestä laki Liikennevirastosta 862/2009 mukaisesti (Liikennevirasto 2014a). Liikennevirastoa ohjaavat lait ja asetukset, hallitusohjelma sekä liikennepoliittinen selonteko. Virasto toimii Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, ja sen toimintaa sääntelee Laki Liikennevirastosta (862/2009) lisäksi Valtioneuvoston asetus Liikennevirastosta (864/2009) sekä Liikenne- ja viestintäministeriön asetus Liikenneviraston maksullisista suoritteista (867/2012).

Laki Liikennevirastosta (862/2009) 3 §:n mukaisesti viraston toimintaa johtaa pääjohtaja, joka on tällä hetkellä Antti Vehviläinen. Viraston toiminnan lähtökohtana on, että se mahdollistaa toimivat, tehokkaat ja turvalliset matkat ja kuljetukset. Vuoteen 2025 ulottuvaa visiota ”Fiksut väylät ja älykäs liikenne” tavoitellaan neljän strategisen päämäärän kautta: ”Toimivat kuljetusreitit edistävät kilpailukykyä”, ”Liikkuminen on turvallista ja helppoa”, ”Toimintamme on vastuullista, tehokasta ja innovoivaa” sekä ”Liikennevirasto on osaavien ihmisten erinomainen työpaikka”. (Liikennevirasto

2014b.) Liikennevirasto jakaantuu neljään toimialaan ja niiden sisällä oleviin osastoihin ja yksiköihin sekä pääjohtajan alaisuudessa oleviin yksikköihin.



Kuvio 14. Liikenneviraston organisaatiorakenne 1.5.2015 alkaen (Liikennevirasto 2015).

Lakien toimiessa perustana toiminnalle ylin Liikennevirastoa poliittisesti ohjaava linjaus on hallitusohjelma, jossa määritellään liikennepoliittiset suuntaukset isoihin liikennehankkeisiin, tie-, rata- ja meriliikenteeseen, perusväylänpitoon ja isoihin liikennehankkeisiin (Hallitusohjelma 2011; Hallitusohjelma 2014). Liikenneviraston toiminnan rahoitus määritellään valtion talousarvioesityksessä vuosittain osana Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala (Valtiovarainministeriö 2015b).

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellaan liikenneväyliin liittyvät lait, joilla annetaan perussäännöt ja määräykset väylien suunnitteluun, rakentamiseen, ylläpitoon ja lakkauttamiseen (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014b). Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa Liikennevirastoa paitsi laajan tie-, rata- ja merilainsäädännön myös erilaisten periaatepäätösten ja selonteiden kautta, joilla linjataan useammaksi vuodeksi eteenpäin liikennealan toimintaa. Liikennepoliittinen selonteko on näistä tärkein ja sillä ohjataan yli vaalikauden ulottuvat strategiset tavoitteet liikennejärjestelmän kehittämiseksi ja isojen hankekokonaisuuksien pohjaksi ottaen huomioon laajoja kokonaisuuksia asumisesta, maankäytöstä, liikenteestä, palvelurakenteista ja elinkeinokehityksestä (Liikenne- ja viestintäministeriö 2012, 5).

Julkisena virastona Liikennevirasto toimii monin paikoin byrokraattisesti niin sisäisesti kuin ulkoisesti – osittain lain pakosta ja osittain omasta valinnastaan. Anttiroiko (2010, 19, 24) kutsuu virasto-

organisaatiota hierarkiaperustaiseksi hallinnaksi. Liikenneviraston on toimittava eduskunnan asettamien lakien ja säädösten mukaisesti tie- rata- ja meriliikenteen infrastruktuurin ylläpidossa ja kehittämisessä. Sisäisesti viraston toimintaa ohjaa pääjohtajan antama työjärjestys, joka on hyvin perinteinen tapa kuvata organisaation toiminta. Siinä kuvataan muun muassa organisaatiosta, ratkaisuvallan käyttämisestä ja sisäisestä johtamisesta. Lain tasolla työjärjestys ei velvoita muuta kuin määrittelemään organisaation (Laki liikennevirastosta 862/2009). Liikennevirasto on päättänyt antamassaan työjärjestyksessä määrittelemään tehtävät, roolit ja vastuut toimiala-, osasto- ja yksikkörajojen mukaisesti. Vartola (2009, 13–14) tuo esiin Weberiä mukaillen yhtenä kehittyneimmän byrokratian muotona sääntöjen sitoman, virallisten funktioiden organisaation. Tällä hän tarkoittaa organisaation pysyvää ja melko epäjoustavaa jakoa alamuodostelmiin kuten osastoihin ja yksiköihin. Kehittyneessä byrokratiassa jokaisella organisaatiolla on tarkoin määritelty toimivalta suorittaa työjärjestyksen mukaiset työtehtävät ja auktoriteettiasema muita yksiköitä kohtaan.

Vuoden 2010 liikennealan organisaatiouudistuksessa viraston byrokraattisuus saattoi olla sekä avuksi että haitaksi. Muutostilanteessa ja yhteisiä toimintatapoja luodessa on hyvä, että asiat ovat kirjattuina selkeästi esiin ja vastuu- ja tehtäväkysymykset ovat tarkasti määriteltyjä niin kansalaisten kuin organisaation henkilöstön kannalta. Toisaalta on hyvin vaikea istuttaa yhteen kolmen viraston järjestelmät ja toimintatavat, koska byrokratia ei ole joustavaa ja nopeasti muutettavissa. Usein käy niin, että fuusioituneiden organisaatioiden byrokratia kertaantuu ja päällekkäisiä toimintoja on paljon. Tämä johtuu usein siitä, että oli kyseessä yksityinen tai julkinen organisaatio, organisaatiokoon kasvaessa byrokratian määrä kuin huomaamatta lisääntyy, sillä tarvitaan enemmän sääntelyä, menettelytapoja, yksikköihin jakamista ja myös osaamisen standardisoimista, jotta kokonaisuus pysyy hallussa. Itse asiassa byrokratian ollessa vahvimmillaan se on vaikeimmin hävitettäviä sosiaalisia rakenteita. Institutionalisoituminen lisää byrokratiaa ja byrokratia muuttaa sitä kautta yhteisöllisen toiminnan rationaaliseksi, byrokraattiseksi toiminnaksi. (Vartola 2009, 12–15.)

Toisaalta Liikenneviraston toiminnassa on paljon piirteitä uuden julkisjohtamisen ideologiasta, jota voisi kutsua markkinaehtoiseksi hallinnaksi (Anttiroiko 2010, 54). Tilaaja-tuottajamalli on saavuttanut merkittävän aseman valtionhallinnossa, ja Liikennevirasto on mallin mukaisesti tilaajavirasto, joka ostaa tie-, rautatie- ja meriliikenteen palveluja tuottajilta. Tämä toimintamalli on ollut käytössä jo 90-luvun lopulta ja 2000-luvun alusta saakka, kuten aikaisemmin historiakatsauksessa esiteltiin. Mallin peruslähtökohtana julkisella sektorilla on laki julkisista hankinnoista (348/2007). Liikennevirastossa on käytössä ulkoinen tilaaja-tuottajamalli, joka tarkoittaa sitä, että palveluiden tilaaminen on aidosti siirtynyt kilpailuun perustuville palvelumarkkinoille (Anttiroiko 2010, 54). Liikennevirastossa oman tuotannon osuus on melko pieni, mutta sen markkinat ovat myös lähempänä näen-

näismarkkinoita, koska esimerkiksi ratapuolella todellisia toimittajia on vain muutama. Näennäismarkkinat tarkoittavat, että tietyllä, usein erikoistuneella toimialalla, on vain pieni joukko toimijoita. Näin ollen hallinnolla on rajoitettu määrä valittavanaan tuottajiksi ja tämä murentaa markkinoiden odotettua tuomaa hyötyä. Tällöin ollaan itse asiassa usein tilanteessa, jossa valtiollinen monopoli muuntuu vain yksityiseksi monopoliksi. Haasteita Liikennevirastolle aiheuttaa usein se, että se on tietyn palvelun ainoa ostaja. (Kettl 2010, 244–245.)

Tulostavoitteet ja tulosohjauksen korostaminen ovat tänä päivänä Liikenneviraston arkea. Liikenne- ja viestintäministeriö asettaa hallinnonalan tulostavoitteet ja solmii jokaisen viraston kanssa erikseen tulossopimuksen kahdeksi vuodeksi kerrallaan (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014c). Valtion talousarvion lisäksi tulossopimukset ovat toinen keskeinen tulosohjauksen väline. Toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitetään toiminnan painopisteet. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014d.) Tässä on käsillä Hoodin (1991, 9) mainitsema tilanne, jossa byrokratia ei ole varsinaisesti kadonnut, vaan muuttanut muotoaan esimerkiksi tulosohjaussopimusten muotoon. Tulosjohtamisella pyritään lisäämään virastojen toimintavapautta ja tiukentamaan samalla tulosvastuuta (Lähdesmäki 2003).

Liikennevirasto on ottanut enenevässä määrin käyttöön myös uusia, hallinta-ajattelua korostavia toimintamalleja, joissa vahvistetaan tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta paremman asiakastyytyväisyyden ja tehokkuuden aikaansaamiseksi. Esimerkiksi Tampereen Rantaväylän tunneli -hankkeessa sekä Lielähti-Kokemäki -ratahankkeessa käytössä olevaa allianssimallia voidaan pitää yhtenä konkreettisena esimerkkinä tästä uudesta ajattelumallista. Lahdenperän (2009, 13–14) määritelmää lainaten: "Allianssiurakka on hankkeen keskeisten toimijoiden väliseen, kaikille yhteiseen sopimukseen perustuva hankkeen toteutusmuoto, jossa osapuolet vastaavat toteutettavan projektin suunnittelusta ja rakentamisesta yhdessä yhteisellä organisaatiolla, ja jossa toimijat jakavat projektiin liittyviä sekä positiivisia että negatiivisia riskejä, sekä noudattavat tiedon avoimuuden periaatteita kiinteää yhteistyötä tavoitellen". Mallin on todettu olevan esimerkiksi innovaatioiden kehittämislle hedelmällinen maaperä, sillä kaikkien taloudellinen suoriutuminen on sidottu allianssin onnistumiseen (Kananen 2014). Allianssihankkeista on saatu positiivisia kokemuksia luottamuksen kehittymisen, innovaatioiden tuottamisen ja osaamisen kehittymisen osalta. Tässä tärkeässä roolissa ovat olleet tiivis yhteistyö osapuolten välillä sekä yhteiset tavoitteet. (Takamaa 2013.)

Toisena esimerkkinä enemmän tilaajan ja tuottajan väliseen vuorovaikutukseen perustuvasta toimintamallista voi mainita ketterän kehittämisen eli (*agile development*), joka on yleisnimitys erilaisille ohjelmistokehitysmenetelmille. Ketteryyden alkulähteenä pidetään ketterän ohjelmistokehityksen julistusta (Agile Manifesto). Keskeistä ketteryydessä on jatkuva iteratiivisuus ja inkrementaali-

suus toimijoiden välillä: suunnitelmat muokkaantuvat vaiheittain ja kehitteillä olevaa ohjelmistoa rakennetaan pala palalta sovittaen sitä jatkuvasti muuttuvaan toimintaympäristöön. Kehittämistiimi ja asiakas ovat yhteydessä koko kehitysprosessin ajan sen sijaan, että alussa tehtäisiin tarkka sopimus ja vasta lopussa asiakas näkisi valmiin tuotteen. Ketteryys perustuu projektin kaikkien osapuolien ymmärryksen kasvamiseen ja yhteisen tavoitteen jatkuvaan muokkaamiseen. (Lehtonen, Tuomivaara, Rantala, Käsälä, Mäkilä, Jokela, Könnölä, Kaisti, Suomi, Isomäki & Ylitolva 2014, 2–4.) Malli vaatii sekä tiimiltä vahvaa sitoutumista että itseorganisoituvuutta että asiakkaalta, tässä tapauksessa vaikka julkiselta virastolta, uudenlaisen, aktiivisen roolin ottamista osana projektia.

Toki on todettava, että ulkoisissa tilaaja-tuottajamalleissa kumppanuussuhteen luominen on haastavaa hankintalainsäädännön ja tätä kautta toiminnan "kertaluontoisuuden" vuoksi (Saarelainen ja Virtanen 2010, 138). Erityisesti tuottajaverkostoissa edellä mainittu kumppanuuden kertaluonteisuus näkyy selvästi, sillä toiminta on usein projektimaista. Käsitteenä verkosto ei nojaudu vain pitkäaikaisiin kumppanuussuhteisiin, mutta on selvää, että lyhytaikainen kumppanuus aiheuttaa haasteita luottamuksen rakentumiselle.

Varsinaisista Liikenneviraston verkostoista ja verkostokokonaisuudesta on vain vähän näkyvää tietoa olemassa – sitä enemmän luultavasti hiljaista tietoa. Viraston strategisissa päämäärissä verkostot on nostettu selkeästi esiin. Kirjallisuudessa julkisen sektorin verkostoituminen perustuu pääasiassa kolmen eri tekijän varaan: 1) nykyisen toiminnan sisäisen tehokkuuden ja joustavuuden lisääminen, johon pyritään yhdistelemällä verkoston jäsenten resursseja ja kyvykkyyksiä, 2) nykytoiminnan toiminnallisen tehokkuuden ja ulkoisen tehokkuuden kehittäminen, joka tarkoittaa kehittämisideoiden implementointia ja parannusinnovaatioiden tuottamista ja 3) täysin uusien toimintojen ja teknologioiden kehittäminen, jossa syntyy uusia innovaatoratkaisuja toiminnallistettavaksi (Möller ym. 2006, 32–33).

Liikennevirastossa on pääjohtajan päätöksellä vuonna 2011 asetettu Liikenneviraston sisäiset tiimit ja ELY -keskusten ja Liikenneviraston väliset asiantuntijaverkostot, joissa on määrätty verkoston tehtävät ja puheenjohtaja (pohjautuu Liikenneviraston Intran Väylän tietoihin ja keskusteluihin). Näiden voidaan sanoa edustavan ennemmin Linnamaan ja Sotaraudan (2000, 148) mainitsemaa hallinnollista verkostoa, vaikka toiminta ylittää virastorajoja. Virastossa on myös keväällä 2014 selvitetty Liikenneviraston koolle kutsumia työryhmiä, joista yhtenä esimerkkinä voi mainita Joukkoliikenteen yhteistoimintaryhmä JOUSEN, johon kuuluu LVM, LMJ Oy, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus (ELYjen edustus), HSL, Tampereen kaupunki (suurten kaupunkiseutujen edustus), Kuopio (keskisuurten kaupunkiseutujen edustus), Hämeenlinna (keskisuurten kaupunkiseutujen edustus),

Helsingin kaupunki, Kuntaliitto, Paikallisliikenneliitto, VR Yhtymä Oy, Linja-autoliitto sekä Linja-autoliikenteen sopimusliikenteenharjoittajat. Selvityksessä on tunnistettu yhteensä yli 40 työryhmää, mutta tämäkin on vain murto-osa kaikista niistä yhteistyösuhteista, joita Liikennevirastolla on.

4.3 Älykäs liikenne palvelevan liikkumistarjonnan luojana

Liikennepolitiikan päämääränä on turvata kansalaisten matkojen toimivuus ja turvallisuus, pitää yllä elinkeinoelämän kilpailukykyä laadukkaalla liikenteen palvelutasolla sekä hillitä ilmastonmuutosta päästöjen vähentämisen avulla (Liikenne- ja viestintäministeriö 2015). Kuten aikaisemmin on todettu, Liikenneviraston tehtävänä on liikennejärjestelmän ylläpitäminen ja kehittäminen yhteistyössä monipuolisen toimijakentän kanssa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi liikenteen palveluiden kehittämistä ja palvelumarkkinoiden toimivuuden edistämistä, jotta esimerkiksi julkisen liikenteen toimintaedellytykset ovat turvatut. (Laki liikennevirastosta 862/2009.) Tieliikenteen määrä on viime vuosina noussut merkittävästi Euroopan tasolla talouden kasvun ja kansalaisten liikkumistarpeiden lisääntymisen myötä. On selvää, että liikennepoliittisiin tavoitteisiin ja liikennejärjestelmän parantamiseen ei päästä vain kasvattamalla kapasiteettia, vaan käyttämällä olemassa olevaa kapasiteettia järkevämmin ja kehittämällä uusia innovaatioita. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014e; Euroopan unionin virallinen lehti 2010.) Myös Liikenne- ja viestintäministeriön (2015) "uuden ajan liikennepolitiikka" nostaa keskiöön yhteiskunnan ja liikenteen käyttäjien yhä moninaisemmat tarpeet ja niihin vastaamisen.

Heikkilän (2014, 10, 13–14) puhuu tästä liikenteen murroksena, johon ovat vaikuttaneet useat syyt teknologisesta kehityksestä resurssien niukkuuteen ja yhteiskunnan palveluistumiseen. Liikenne nähdään yhä vahvemmin palveluna, jota voidaan parantaa nykyisten resurssien viisaalla ja vastuullisella käytöllä. Yhdeksi keinoksi on nostettu älyliikenteen ratkaisut. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2015.) Älyliikenteen keinojen hyödyntäminen tehostaa keskeisten liikennejärjestelmän resurssien, kuten infrastruktuurin ja kaluston käyttöä, edistää liikenteen sujuvuutta reaaliaikaisen tiedon välittämisen avulla sekä mahdollistaa houkuttelevan ja palvelevan liikkumistarjonnan luomisen. Älyliikenteellä (*Intelligent Transport Systems, myöhemmin ITS*) tarkoitetaan tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämistä liikenteessä. (Heikkilä 2014, 13–14.) Älykkäissä liikennejärjestelmissä käytetään hyväksi televiestintää, elektroniikkaa ja tietotekniikkaa yhdessä liikennetekniikan kanssa liikennejärjestelmän suunnitteluun, toteuttamiseen, käyttöön, ylläpitoon ja hallintaan (Euroopan unionin virallinen lehti 2010, 1–2).

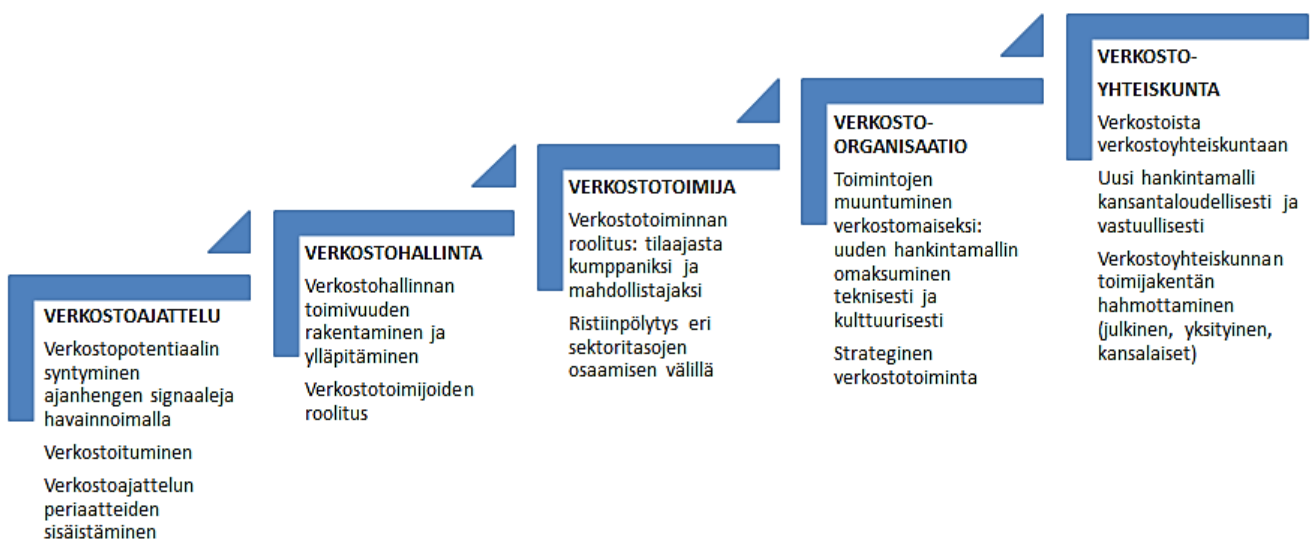
Liikenne- ja viestintäministeriön luoma, "Toisen sukupolven älystrategia liikenteelle", korostaa älykkään liikenteen integroimista osaksi kaikkia liikennemuotoja ja liikennejärjestelmän asiakaslähtöistä operointia. Tätä on edeltänyt jo vuonna 2009 luotu "Kansallinen älyliikenteen strategia" – ensimmäisenä maailmassa. Uudistettu älystrategia tähtää vaikuttavuudeltaan liikennejärjestelmän tuottavuuden ja tehokkuuden nostamiseen, ympäristöystävällisyyteen, turvallisuuteen sekä entistä vahvempaan asiakaslähtöisyyteen ja käytettävyyteen. Tässä nousevat keskeiseen asemaan poikkihallinnollisuus ja yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Toimenpiteiksi on määritelty joukko kärkihankkeita, joista muutamia mainitakseni liikenteen tilannekuva, yhtenäinen joukkoliikennejärjestelmä ja liikenteen monipalvelumallin luominen. Liikenteellisten tavoitteiden ja vaikuttavuuden lisäksi älykkään liikenteen hyödyntämiseen kannustavat älyliikenteen kasvavat ja isot markkinat, joissa Suomella nähdään olevan suuria mahdollisuuksia. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2013a, 6–7, 22.) Älyliikenteen kehittämisestä ja sen hyödyntämisestä on säädetty myös Euroopan Unionin tasolla niin sanotulla ITS-direktiivillä (Euroopan unionin virallinen lehti 2010).

5 VERKOSTOKYPSYYDEN KEHITTYMINEN JULKISELLA SEKTORILLA

Tosi paljonhan se vaatii, koska niin kuin se logiikka, miten tässä toimitaan, niin on niin hirveän erilainen, niin kyllä se siellä kaikkienensa vaatii täysin erilaista roolitusta, hirveän erilaista asennoitumista." Haastateltava VI

Tarkastelen aineistoani seuraavassa luvussa verkostokypsyysmallilla, joka rakentuu viidestä portaasta eli kypsyysvaiheesta julkisella sektorilla soveltaen CMM-mallin ajatuksia kyvykkyyden kypsyystasosta [capability maturity model]. CMM-malli perustuen prosessikehittämiseen ja kypsyystasojen standardointiin on peräisin IT-alalta ja määrällisestä arvioinnista. (esim. Ahern, Clouse & Turner 2004.) Oma verkostokypsyysmallini pohjautuu laadulliseen arviointiin ja kypsyystasojen toiminnallisen omaksumisen lisäksi kulttuuriseen omaksumiseen.

Lukuun 5.1 olen koonnut tiivistelmän verkostokypsyysmallin viidestä tasosta ja niiden keskeisimmistä piirteistä. Alaluvuissa 5.2–5.5 käsittelen jokaisessa alaluvussa yhden verkostokypsyystason kerrallaan: luvussa 5.2 verkostoajattelun, 5.3:ssa verkostohallinta-ajattelun, 5.4:ssa verkostotoimijatason, 5.5:ssa verkosto-organisaatioita ja viimeiseksi 5.6:ssa verkostoyhteiskuntaa. Kypsyystasot ovat jatkumojä, joten tasolta toiselle eteneminen edellyttää aina edellisen vaiheen haltuunottoa. Mallissa on pyritty kuvaamaan julkisen sektorin asemaa ja kehittymistä yleistettävästi ja laaja-alaisesti, mutta on selvää, että kypsyystasot eivät ole stabiileja.



Kuvio 15. Verkstokypsyysmallin eteneminen verkstoajattelusta verkstoyhteiskuntaan.

5.1 Tiivistystä verkostokypsyysmallin tasoista

Verkostokypsyysmallin ensimmäisellä tasolla, verkostoajattelutasolla, rakennetaan perusta koko verkostotoiminnalle. Luvun 5.2 alussa luon katsauksen verkostopotentialin syntymiseen ja verkostoitumisen lainalaisuuksiin luoden lukijalle kuvan Liikennelabran käynnistymisestä. Muutos hierarkkisesta hallintotoiminnasta verkostotoimintaan edellyttää kuitenkin myös verkostoajattelun omaksumista osaksi toimintaa. Kutsun verkostoajattelun eri osia verkostoperiaateiksi sisältäen 1) avoimen innovaation mahdollisuuksien ymmärtämisen, 2) verkostotoiminnan ja -toimijoiden liikkuvuuden hyväksymisen, 3) verkostojen ketjuuntumisen hahmottamisen erilaisten riippuvuussuhteiden kautta kuin myös 4) avoimuuden ja 5) tarpeenmukaisuuden vaatimukset. Kokoavaksi verkostoperiaateeksi olen nostanut kohdentuvuuden – pohdinnan siitä, millainen yhteistyön muoto palvelee parhaiten vallitsevaa tilannetta, ja onko se verkosto ollenkaan. Näitä verkostoperiaatteita käsittelem luvun 5.2 toisena kokonaisuutena verkostopotentialin ja verkostoitumisen jälkeen.

Verkostokypsyysmallin toisella tasolla, verkstohallintatasolla, hallinnan edellytyksien ja toimivuuden varmistaminen kiteytyy tässä tutkimuksessa kahdeksaan erilaiseen elementtiin, joiden läsnäolo tai puuttuminen nousee haastatteluissa erityisen kriittiseen asemaan. Näistä elementeistä muutamia mainitakseni ovat johtajuus, yhteinen kehitysnäkemykset ja tavoitteet sekä tuloksellisuus. Tähän vaiheeseen voidaan lukea myös verkostotoimijoiden roolien muotoutuminen. Verkstokypsyysmallin kolmannella tasolla verkstoitumisen seurauksena syntynyt verkstohallinta on saatu käyntiin ja toimimaan, mutta toisella tasolla avatut toimijoiden roolit nousevat yksittäisestä verkstosuhteesta laajempaan merkitykseen, kiteytetysti verkstorooleista verkstotoiminnan rooleihin. Verkstotoiminnan roolituksessa käsittelem julkisen sektorin muutosta tilaajasta kumppaniksi ja toiminnan mahdollistajaksi sekä sitä, millaista toisen sektorin osaamista uusi rooli vaatii oman, tutun osaamisen rinnalle.

Neljänneksi tasoksi nostettu verksto-organisaation muotoutuminen edellyttää paitsi yksittäisten verkstosuhteiden nivomista osaksi verkstokokonaisuutta myös verkstotoiminnan sulautumista osaksi perustoimintaa, jolloin siitä ei tarvitse erikseen puhua "uutena organisoinnin muotona". Strategista verkstoitumista käsitellään niin yksittäisen organisaation sisäisenä asiana, valtionhallinnon kysymyksenä kuin yrityssektorin haasteena. Kuljetan tässä rinnalla konkreettisenä esimerkkinä hankintamallin kehittymistä teknisesti ja kulttuurisesti verkstopiirteitä ja kumppanuutta korostavaan suuntaan. Verkstoyhteiskunta on mallin viimeinen, viides askel, jossa verkstoista on tullut vallitseva ja sisäänrakennettu osa yhteiskuntaa ja sen rakenteita. Verkstoyhteiskunnassa lukuisat verksto-organisaatiot ja verkstoyritykset toimivat yhteisessä ekosysteemissä hakien tilannesidonnaisesti sopivaa kumppania. Täten myös hankinnoissa korostuvat tiedon laaja-alainen hyödynnettä-

vyys ja kansantaloudellisuus – julkisen sektorin näkeminen yhdeksi toimijaksi muiden joukossa palvelumarkkinnoilla.

5.2 Verkostojattelu omaksuminen osana verkostoitumisprosessia

Liikennelabran alku voidaan paikantaa Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan, jossa oli kirjaus tiemaksujärjestelmän toteuttamisen tutkimisesta ja selvittämisestä yhdessä kaupallisten toimijoiden kanssa. Ajatuksena oli luoda avoin monituottaja -malli sen sijaan, että ostettaisiin yhdeltä laitevalmistajalta avaimet käteen -ratkaisu. Mallin ideana oli, että kuka tahansa määrämuotoiset ja standardit laitteet omaava voisi toimittaa liikkumistietoa viranomaisille. Tämän kirjauksen pohjalta perustettiin niin sanottu Ollilan työryhmä, jonka vaikutuksien arvioinnit puolsivat kilometriverotuksen selvittämistä uutena liikennepoliittisena työkaluna. Työryhmä ehdotti etenemistä asiassa kokeilujen kautta, jotta saataisiin täysi varmuus tekniikan toimivuudesta, yksityisyydensuojakysymyksistä ja kustannuksista. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2013b.)

Poliittisten intressien ja henkilöiden vaihtuessa myös hankkeen alkuperäisiä tavoitteita jouduttiin muuttamaan. Verkstopotentiaali oli kuitenkin jo syntynyt viranomaisten silmissä, joten tiemaksu-asian sijaan viranomaiset kokivat tärkeänä lähteä selvittämään ja kehittämään ajatusta muulla tavoin eteenpäin. Uusi hankintamalli ja -osaaminen nousivat keskeisiksi kehittämisen aiheiksi, joissa onnistuessaan viranomainen voisi hankkia toimintaansa ja tavoitteitansa vastaavaa liikenteen ajantasatietoa ajoneuvoista. Tämän pohjalta käynnistettiin Liikenne- ja viestintäministeriön johdolla ja yhdessä toimialan yritysten kanssa Liikenteen sähköisten palveluiden kokeiluhanke vuosille 2014–2015 liikenteen sähköisten palveluiden palvelumarkkinan aktivoimiseksi. Hankkeessa on tarkoitus pilotoida viranomaisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä tieliikenteen uusia sähköisiä palveluja ja toimintamalleja. Viestinnällisesti hanke sai hiukan myöhemmin nimen Liikennelabra.

Liikennelabra herätti ulostulollaan kansallista ja kansainvälistä kiinnostusta. Moni haastateltavista kuvaa Liikennelabraan lähtemistä potentiaaliksi, jossa oli tärkeää olla mukana omien intressien ja tavoitteiden toteutumisen kannalta pitkällä ja lyhyellä tähtäimellä ja myös epäsuorien vaikutuksien kautta. Eräs haastateltava kuvailee hankkeen merkittävyyttä "koko ekosysteemin kannalta", joka perustuu vuoropuheluun viranomaisten, kaupallisten toimijoiden ja muiden sidosryhmien välillä. Viranomaispohjaiseen hankkeeseen lähteminen hyödyttää koko liikenteen ekosysteemin liiketoiminta-alueen syntymistä, sillä viranomaiset ovat yksi keskeinen osa ekosysteemiä. Moni näkee Lii-

kennelabran idean takana olevassa liikenteen palvelumarkkinassa valtavan ison liiketoimintapotentiaalin BKT-tasolla asti, joka liimaa toimijoita mukaansa.

"Ja hyvin isossa roolissa tässä oli mun mielestä tää yksityinen sektori, että sieltä on nää yritykset, isotkin yritykset selvästi olleet kiinnostuneita ja ollut aktiivisia ilman, että sinne on mitään julkista rahaa, tai että siitä ei oo maksettu, siitä asiasta." Haastateltava II

"Näähän on tyypillisesti tällaisia aika hyhmäisiä, että ei näissä kovin monelle ole selvää liiketoimintaa suoraan vaan sitä koetaan niin kuin niin tärkeänä, isona makrotason ilmiönä, että pitää olla mukana siinä kuviossa" Haastateltava XI

Liikennelabra on toimijoille ennen kaikkea strateginen valinta, jossa haetaan myös vuosien päähän ulottuvaa liikennealan toiminto- ja transaktiokustannusten vähentymistä. Osalla toimijoista keskustelut ja ymmärryksen rakentaminen älyliikenteestä ja sen mahdollisuuksista paikantuvat vuosien taakse, jolloin markkina-analyysien kautta liikkumiseen liittyvä palvelumarkkina on tunnistettu nopeasti kasvavaksi toiminta-alueeksi. Tämän perusteella on jo ennen markkinan täyttä kypsymistä haluttu hahmottaa tulevaisuutta: toimijoiden rooleja, markkinan tarpeita, eri vaiheiden kehittymisen nopeutta ja eri sektoreiden halukkuutta olla mukana. Osa toimijoista on uudempia alalla vasta rakentamassa omaa liiketoimintaansa liikennetoimialalla ja etenkin älyliikenneasioissa.

Etenkin tiemaksuasian suhteen moni haastateltava kokee, että pöydän ympärillä on oltava vaikuttamassa alusta saakka, jos valtakunnalliseen tiemaksujärjestelmään jossakin vaiheessa mennään: toimijat haluavat paitsi varmistaa omat mahdollisuutensa jatkossa liiketoiminnassa ja yhteiskunnallisella tasolla myös säilyttää nykyiset asemat ja jo tehty kehitystyö asian hyväksi. Liikennelabran voi haastatteluiden perusteella kuvailla olevan melko poikkeuksellinen hanke liikennesektorilla kansallisesti ja kansainvälisesti, jossa tavoitellaan suoraan avoimesta markkinasta ostettavaa dataa viranomaisille.

Edellä kuvatun kaltaista verkostopotentialin hakemista voidaan kutsua myös verkostoitumiseksi, joka arkikielessä liitetään usein virheellisesti tarkoittamaan kaikkea verkostoihin liittyvää työskentelyä. Verkostoituminen ymmärretään tässä tutkimuksessa organisaation strategisten intressien mukaiseksi kumppaniverkostojen etsimiseksi ennen varsinaista verkostojen muodostamista ja verkostotyöskentelyä. Verkostoitumisessa on kyse toisaalta omien intressien ja tavoitteiden tuomisesta muiden tietoisuuteen, mutta yhtä lailla myös itsensä tietoiseksi tekemistä muiden organisaatioiden intresseistä ja tavoitteista. Tätä useat haastateltavat kuvaavat verkostoissa ennalta vaikuttamiseksi

eli lobbaukseksi, jota sanana välillä karsastetaan julkisella sektorilla. Samaa asiaa voisi kuvata myös verkostovaikuttamiseksi:

"Ja ei oo mitään järkeäkään sillain, että ollaan laput silmillä ja tehdään täällä vain omia juttuja ja sitten joskus kuullaan, mitä tuolla naapurissa nyt tehdään." Haastateltava IV

Perinteisesti julkisissa organisaatioissa vaikuttaminen on nähty lausuntojen antamisena ja usein suhteellisen pitkälle edenneiden asioiden kommentointina. Usein toimijat liittyessään verkostoon huomaavat agendan olevan jo tehtyjen päätöksen legitimointi tai tulevien päätöksen uskottavuuden lisääminen ilman todellista mahdollisuutta muokata tulevia päätöksiä ja niiden pohjalta tehtäviä strategisia toimenpiteitä (Sotarauta 2010, 394). Tällaista mallia ei tulisi liittää verkostoihin. Verkostoituminen lähtee ajatuksesta, että yhteiset rajapinnat ja palvelut tulee tunnistaa jo ennen yksittäisen organisaation käynnistämää suunnittelua ja toteutusta, jotta aito vaikuttamisen mahdollisuus on olemassa ja siitä saadaan kaksisuuntainen hyöty molemmille osapuolille. Erään viranomaistoimijan mukaan verkostomaista työskentelytapaa on paljon julkisella sektorilla johtuen liikenteen sidosryhmien suureesta määrästä, mutta kaupunki- ja virasto-organisaatiot eivät ole tottuneet tilanesidonnaiseen verkostoitumiseen ja ennalta vaikuttamiseen.

Rajapintoja ja lähtöasetelmia haetaan verkostoitumalla ja siinä hyvinä alustoina toimivat erilaiset törmäyttämispaidat kuten Liikennelabran yhteydessä järjestetyt seminaarit tai Markkinapäivä yrityksille. Sosiaalisella funktiolla on iso merkitys verkostoissa vaikuttamisessa ja eräs haastateltava kuvaa vuosien mittaan syntyneiden kumppanuuksien ja tuttuuden pysyneen, vaikka toimijat ovat siirtyneet sektorilta toiselle. Epämuodollisten ja muodollisten tilaisuuksien yhdistäminen rakentaa pitkäaikaista kumppanuutta:

"[...] suoraan se on välistä niin kuin liiketoimintajuttua, toinen puoli on sitten ihan niin kuin henkilotasollakin [...] esim. tää mun ikäinen porukka, me opittiin tuntemaan toisemme tällaisten tilaisuuksien kautta, ihan eri tavalla, kun muuten oltaisiin, kun jos vaan nähdään työpalaverissa, niin ei se oo sama asia" Haastateltava IV

Etenkin kehittäjä- ja innovaatioverkostoissa oikeanlaisen ajanhengen ja pöhinän olemassaolo on yllättävän isossa roolissa verkostopotentialin hyödyntämisessä, sillä usein esimerkiksi laki tai yhteiseksi asetettu velvoittava tehtävä eivät ole ohjaavia tekijöitä. Toimijoiden sitouttaminen ja intressien kiinnittäminen tulee tehdä, kun pöhinä ja kuhina ovat suurimmillaan, sillä muuten pelkona on ajanhengen hukkaaminen moneksi vuoden eteenpäin ja toimijoiden katoaminen asian ääreltä.

"kun nyt on noustu sinne vuoren huipulle, niin sitten nyt tulee seuraavaksi se kuuluisa death valley, joka pitäisi jollakin tavalla ylittää ja nyt ollaan täällä ylhäällä ja hyvä puhina, ja jos sitä ei nyt pystytä realisoimaan jollain tavalla, niin sitten se taas tipahtaa tänne alas ja sitten menee muutama vuosi ja sitten katsotaan taas, et saadaa tällöinen samantyyppinen uusi positiivinen noste, joka tässä on nyt ollut viimeiset vuoden päivät" Haastateltava I

Verkostopotentialin löytämisestä verkostoperiaatteiden sisäistämiseen

Edellä olen kuvannut verkostokypsyysmallin ensimmäisestä tasosta verkostopotentialin syntymisen ja verkostoitumisen merkityksen. Verkostopotentialin syntymiselle ja verkostoitumiselle luodaan kuitenkin pohja jo ennen itse toimintaa – tällä tarkoitan ajatusmallien muuttamista verkostotoimintaa vastaavaksi eli verkostojen omaksumista. Ajatusmallien muuttamista konkretisoin seuraavaksi viiden verkostoperiaatteen avulla, jotka aineistoni perusteella nousevat keskeisimmiksi puhunnassa verkostoitumisen edellytyksistä, reunaehdoista ja mahdollisuuksista. Viimeisenä olevaa kohdentuvuuden periaatetta voidaan pitää läpileikkaavana periaatteena.

- 1) *avoimen innovaation mahdollisuus* pitää sisällään sekä organisaation sisäisten että ulkoisten rajojen ylittämisen
- 2) *verkostojen ketjuuntuminen* tarkoittaa organisaatioiden monimuotoisia kumppanuusketjuja ja niiden vaikutusta yksittäisen verkoston toimintaan
- 3) *verkostotoimijoiden ja -toiminnan liikkuvuus* etenkin verkostojen muodostamisprosessin ja toimijoiden intressilähtöisyyden osalta
- 4) *verkostojen avoimuus* etenkin oikeudenmukaisuuden ja osallistuvuuden osalta
- 5) *tarpeenmukaisuus* pitää sisällään verkoston jatkuvan arvioinnin, motivaation ylläpidon ja kyseenalaistamisen

kohdentuvuus tarkoittaa sekä yksittäisen verkoston toiminnan fokuksen kiinnittämistä että erityisesti oikeanlaisen organisointi- ja yhteistyömuodon valintaa tilannesidonnaisesti mukaan lukien verkostot, markkinamallit ja hierarkkiset lähestymistavat.

1) Avoimen innovaation käsitteen isänä pidetään Henry Chesbroughia (2006, 1–2, 9), joka nosti käsitteellä yrityksen ulkopuoliset ideat ja osaamisen yhtä tärkeäksi yrityksen innovaatiotoiminnalle kuin sisäiset tuoteideat. Chesbroughin mukaan käyttökelpoinen tieto ja uudet ideat ovat hajallaan ympäristössä, joten uudet ideat voivat virrata yritykseen monelta eri taholta. Uudet ideat voivat tehostaa merkittävästi yrityksen omaa tuotekehitysprosessia samalla, kun yritykset voivat hyödyntää ulkoisia kontakteja ja markkinointikanavia omien innovaatioidensa levittämiseen. Torkkeli, Hilmo-

la, Salmi, Viskari, Käki, Ahonen ja Inkinen (2007, 28) korostavat, että vaikka sisäinen tuotekehitys koetaan edelleen hyvin kriittiseksi organisaatiolle, ulkopuolinen tieto ja osaaminen nousevat hiljalleen omien sisäisten prosessien rinnalle. InfoTriplan ja Liikenneviraston välinen yhteistyö Liikennelabrassa on yksi esimerkki olemassa olevan osaamisen jatkohyödyntämisestä ja päällekkäisen tekemisen välttämistä.

"[...] tähän tuli myöhemmin vasta, sitten kun Liikennevirastolle selvisi, että meillä on puolivalmiit työkalut ja rajapinnat, koska me ollaan tehty niitä omana T&K:na muissa jutuissa." Haastateltava XII

Avoimen innovaation perusideaan kuuluva organisaation rajojen avaaminen on näkynyt Liikennelabrassa iteratiivisena vuoropuheluna ja hyvähenkisenä kilpailuvetona, joka haastateltavien mukaan johtaa pitkällä tähtäimellä organisaatioiden datan ja tuotoksien suunnitelmallinen jakamiseen. Avoin innovaatio voidaan käsitteenä liittää juuri tietopuolen käsitteisiin avoin data ja avoimet rajapinnat, joiden avulla toimijat pääsevät kokeilemaan ja luomaan uusia palveluita helposti. Julkisen puolen toimija tuo haastattelussa esille, että avoin data mahdollistaa myös uudenlaisia palveluita esimerkiksi erityisryhmille ja pienemmille asiakassegmenteille, joiden tarpeita viranomaiset eivät paitsi tunne niin myös kykene tyydyttämään riittävästi. Haastateltavat korostavat, että avoin data ei tarkoita ilmaista dataa. Eräs yrityspuolen toimija korostaa, että kukaan ei myy dataansa viranomaisille, jos siihen sisältyy ehto, että viranomainen voi luovuttaa tiedon ilmaiseksi eteenpäin. Tällaisella toiminnalla yritys tuhoaa oman tuotannontekijänsä ja siitä saatavan arvon.

Iteratiivisessa vuoropuhelussa on pitkälti kyse ideoiden ja ajatuksien siirtämisestä toimijalta toiselle ja takaisin. Liikennelabrassa tämä eteni haastateltavan mukaan niin, että ensin julkinen sektori määritteli ja selkeytti omat tavoitteensa ja halunsa ja vei ne eteenpäin ITS Finlandille tavoitteenaan tavoittaa yritystoimijat tuomaan näkemyksenä siitä, miten haluttu tavoite tulisi toteuttaa käytännössä. Yritystoimijat kokosivat yhteen alan näkemyksen asiasta, jota viranomaistoimijat puolestaan kommentoivat omien reunaehtojensa ja mahdollisuuksiensa mukaisesti tiettyyn muotoon. Muutamien iteraatiokierrosten jälkeen päädyttiin lopputulokseen, joka tyydytti sekä julkista sektoria että liikennealaa. Tällaisilla yhteistyömalleilla ja yhteisillä foorumeilla saadaan uudenlaista ajattelutapaa juurrutettua, mutta keskeistä on se, että avoin keskustelu tavoitteista käydään ennen kuin asiat liikahtavat eteenpäin. Eräs haastateltava kuvaa, että on tärkeää ettei julkinen sektori mieti ideoitaan ja mallejaan vain oman sektorinsa sisällä, jolloin yritysinnostus jää usein kriittisessä vaiheessa pois. Tämä saattaa johtaa yllättävän pitkälle meneviin kerrannaisvaikutuksiin organisaatiossa, jossa hankinta on keskiössä.

*"Se, että mä näen, että niitä epäonnistumisia voi tulla siitä, että sitten mennäänkin vähän sellaisen hiljaisen polun kautta ja sitten mennäänkin omilla ajatuksilla liian pitkälle ja sitten, kun julkais-
taan, niin sitten ne, joilla on jotain innovaatioita, toteaa, ettei toi sovikaan meille" Haastateltava
XII*

Iteratiivisen vuoropuhelun lisäksi haastateltavat nostavat avoimien innovaatioiden mahdollistami-
sessa tärkeään asemaan sparraavan ja sopivasti haastavan kilpailuasetelman sidosryhmien kanssa,
mikä pitää toiminnan hengissä ja vauhdissa. Ulkoapäin tuleva haastaminen pakottaa hyvällä tavalla
miettimään asioita eri kanteilta ja omaksumaan uusia asioita omaan toimintaan:

*"Niin, se on ollut mielenkiintoinen, että ollaan päästy Tampereen kanssa, että toimitaan eri seuduil-
la, joten meillä ei oo ikään kuin suoraan kilpailijaa, mutta on ikään kuin päästy vähän kilpailemaan
silleen, että he sai ensin kaikkiin busseihin reaaliaikatieiden esimerkiksi avattua [...] et meillä ei
esimerkiksi ollut hankkeessa selvä, että saadaan, meillä oli selvä, että saadaan reaaliaikatie-
tietoa, mutta saadaanko sekunnin välein vai saadaanko luokkaa muutaman minuutin välein päivitys, niin
sitten, kun Tampereella tuli, että meillä on joka bussista sekunnin välein, niin sit meillä on ikään
kuin otettu myös, mietitty uudelleen priorisointi ja ajateltu, että no on se itse asiassa meilläkin tär-
keä juttu [...] Haastateltava VII*

Innovaatiokirjallisuudessa korostuu usein organisaation rajojen avaaminen ulkopuolisille ideoille ja
toimintamalleille tunnistuen edelleen sisäisten innovaatioiden merkityksen ja roolin (esim. Ches-
brough 2006). Määrittelyssä sisäiset innovaatiot koetaan usein automaattisesti organisaatiotasoisik-
si, vaikka niillä on usein tapana kohdentua rajaavasti ja siiloutua johtuen organisaation sisäisistä
rajoista ja etäisyyksien pituudesta. Tämä näkökulma jää usein liian vähäiseen asemaan tarkastelus-
sa. Tässä tutkimuksessa, avoimen innovaation perusmääritelmästä poiketen, kutsutaan organisaation
sisäisiä innovaatioita avoimiksi innovaatioiksi tilanteessa, jossa organisaation rakenne on vielä hy-
vin toimintolähtöinen ja sisältää vahvoja toimiala- ja yksikkörajoja. Organisaatioiden tulisi avata
sisäinen toimintansa riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta myös muista yksiköistä ja toimialoilta tule-
vat ideat ja ehdotukset saavat sijansa. Eräs toimija kuvaa tätä poisoppimisena niin sanotun valmiin
tekemisestä, sillä monesti puolivalmiiden asioiden avoin kertominen ja viestiminen koetaan osallis-
tumisen ja yhteenkuuluvuuden kannalta tärkeäksi. Tämä helpottaa myös sitoutumisen ja resurssien
varmistamista organisaatiotasolla.

Sisäisiä rajoja ylittävistä innovaatioista saattaa syntyä hyötyä useammalle organisaatiolle, eli yhden
verkoston tai kumppanuuden piirissä syntynyt tuotos on laajemminkin hyödynnettävissä. Monissa
yrityksissä tämä on tarkoittanut sisäisesti painetta madaltaa hierarkiarajoja ja lisätä toimintojen ja

yksiköiden välisiä eli organisaation sisäisiä verkostoja, jotta toimintaympäristöstä tuleviin hitaisiin ja nopeisiin signaaleihin kyetään vastaamaan (Sotarauta, Linnamaa & Suvinen 2003, 30).

*"Ja kyllä sitten, mitä nyt isompia firmoja niin tota nyt oon esimerkiksi huomannut, että se toimii myös vähän sellaisena osastojen välisenä oikotienä, että kun me ollaan *** tilattu iso järjestelmä ja iso projekti, ja siellä on sitten tarkat aikataulut ja skoupit ja näin, ja sitten huomaakin, että kun meillä on ollut data avoimena niin sitten *** on jossain muualla päin organisaatiota on vaan otettu se meidän data ja kokeiltu, että mehän pystytään tekemään tällöinen hieno juttu [...] niin tällöinenkin prototyyppi käyty sitten tekemässä et se myös toimii yrityksille, että ne pääsee kokeilemaan, ikään kuin niiden olemassa olevien organisaatorakenteiden ulkopuolelta voi just tulla niitä innovaatioita." Haastateltava VII*

Edellä esiin nostettu hyötyjen kumuloituminen ja uusien yhteistyökumppaneiden esiin nousu ovat hyviä esimerkkejä paitsi avoimien innovaatioiden merkityksestä myös verkostojen välisestä ketjuuntumisesta. Tarkastelen toisena verkostoperiaatteena siis 2) **verkostojen ketjuuntumista**, joka voidaan ymmärtää haastatteluiden perusteella paitsi toimijoiden kumppanuusverkostojen laaja-alaisuutena myös riippuvuussuhteiden kasvuna eri verkostojen ja alaverkostojen välillä. Haastateltavien puheessa käy ilmi epäsymmetrisyyden tila, jossa kokonaisuuden sijaan toimijoilla on olemassa useita virtoja ja sitä kautta verkostoja, jotka limittyvät yhteen (Sotarauta 1997, 11). Toimijat pyrkivät käyttämään virtoja ja verkostoja tehokkaasti hyväkseen. Erään haastateltavan mukaan tämä aiheuttaa myös haasteita kunnollisen keskittymisen ja perehtymisen kannalta, koska on niin paljon kaikkea, jossa tulisi olla mukana.

Liikennelabran toimijoilla on lukuisia kumppaneita täydentämässä niiden omaa osaamista sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta edustivatpa toimijat itse kumpaa sektoria tahansa. Monesti ketjuuntuvat riippuvuussuhteet hidastavat yksittäisen organisaation päätöksentekoketjua ja vaikuttavat siten kasautuvasti kaikkiin verkostoihin, joihin organisaatio on kiinnittynyt.

"[...] kun tää markkinahan menee monesti niin, että sulla on, joku näistä toimijoista, [...], niin niillä on se palvelu, mutta ne ei oo se jakelija, vaan sitten jakelija on joku isompi, jolla on jo kontakti siihen asiakkaaseen, [...] ja tää jakelija tekee kuitenkin ne päätökset, ei se palveluntarjoaja siitä, että lähdetäänkö tällöiseen mukaan [...]nääh ihan jo neuvottelutkin vie pirun paljon aikaa" Haastateltava VI

Verkostojen ketjuuntumisesta puhuttaessa on hyvä pitää mielessä, että esimerkiksi älyliikenteen kentässä osa verkostoista on irrallisia keskenään, koska niiden toiminnan luonne on niin erilainen.

Verkostojen ketjuuntumisen periaate ei edellytä, että verkostojen tulisi olla täysin samanlaisia. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki verkoston jäsenet eivät ole samassa suhteessa toisten toimijoiden kanssa eli verkostojen ketjuuntuminen voi tarkoittaa vain tietyn sen toiminta- tai toimijaosan ketjuuntumista. Tällöin voidaan ajatella heikkojen ja vahvojen sidosten teorian mukaisesti, että esimerkiksi verkostolla A on sekä vahvoja että heikkoja sidoksia ulkopuolellaan: osalla verkoston A toimijoista on omia kumppanuussuhteita verkostoon B ja niiden toimijoihin, joihin taas verkoston A muilla toimijoilla ei ole välttämättä mitään sidettä. (vrt. Granovetter 1973; Hansen 1999.) Tätä kuvastaa esimerkiksi Helptenin tilanne, jossa se toimii yhteistyökumppanina Trafín suuntaan Liikennelabrassa, mutta Trafille toimitettu data on peräisin sen toisesta kumppanuussuhteesta, jonka muut toimijat eivät ole osa Liikennelabraa. Käsittelen tarkemmin verkostotoimijoiden välisiä rooleja luvussa 5.3 siirryttäessä verkostoajattelusta verkostohallinnan tasolle.

3) **Toimijoiden ja toiminnan liikkuvuuden** voidaan kuvata olevan kolmas verkostoajattelua määrittävä periaate, jota Klijn ja Koppenjan (2012, 592) kuvaavat epäsäännöllisyydeksi: useista toimijoista koostuvat vuorovaikutusprosessit eivät kehity ja etene lineaarisesti, jossa peräkkäiset vaiheet seuraavat toisiaan. Toiminnan ja toimijoiden liikkuvuus eroaa tiukemmin määritellyistä hierarkioista ja markkinasuhteista, joista lähteminen tai sisään pääseminen on huomattavasti vaikeampaa. On selvää, että verkostotoiminnan edetessä osa toimijoista häviää tai poistuu verkoston ulottuvista, sillä toimijoilla on monia intressejä ja tavoitteita useiden verkostojen suuntaan (Sotarauta 1997, 11). Näin kävi myös Liikennelabrassa, jossa ensimmäisissä seminaareissa ja keskusteluissa toimijoita oli mukana toista sataa, mutta sopimusneuvotteluvaiheeseen tultaessa yritysten määrä putosi ja lopulta ensimmäisellä sopimuskierröksellä sopimukset tehtiin muutaman yrityksen kanssa. Verkostotoiminnalle kuvaavaa on, että syksyllä 2014 järjestetyssä joukkoliikenteeseen keskittyvässä seminaarissa sali oli täynnä ja kuulijakunta moninaista, sillä siinä haettiin uudelleen asemia verkostokypsyyden ensimmäisen vaiheen mukaisesti kartoittamalla verkstopotentiaalia. Osa toimijoista pitää tilannetta normaalina, osassa toimijoiden liikkuvuus aiheuttaa hämmennystä ja jopa epäonnistumisen tunnetta.

"Tässä on niin paljon pelaajia, että näistä pitää osan matkan varrella tippua, ja osan tulla mukaan, uusia. [...] Se on luonnollinen. Haastateltava XI

Etenkin julkisilla toimijoilla liikkuvuuden uusi, verkostotoimijoiden välisiin peleihin perustuva malli, haastaa perinteiseen hallintotoimintaan tottuneita ajattelutapoja. Linnamaa ja Sotarauta (2000, 145–146) puhuvat tästä verkostosukkuloiden ja järjestelmien vartijoiden käsitteillä. Verkostosukkulalla he tarkoittavat henkilöä, joka on paitsi ymmärtänyt myös sisäistänyt verkostotoiminnan logii-

kan ja osaa hahmottaa muiden toimijoiden tavoitteita ja intressejä. Verkostosukkula hallitsee vuorovaikutusprosessin, jossa verkostokumppaneiden etsiminen, intressien yhteen sovitus ja avoin keskustelu tapahtuvat. Verkostosukkula näkee verkostot dynaamisina ja muuttuvina, ja osaa siten muokata oman toimintansa tapahtuvien muutosten mukaisesti. Järjestelmän vartijalla puolestaan tarkoitetaan henkilöä, joka perustaa tekemisensä sääntöjen ja rakenteiden varaan ja on tottunut hoitamaan asiat muodollisia kanavia ja ylhäältä tulevien kehittämisohjelmien ja suunnitelmien mukaisesti. Järjestelmän vartija näkee olevansa osa ennalta määriteltä kokonaisuutta, jossa toimijoiden roolit ja tehtävät sovitaan kiinnitetysti etukäteen ja ne pysyvät läpi verkostosuhteen suhteellisen pysyvinä.

"Mutta jotain siinä tapahtui, että se hyvä alkuinnostus ja se noste lopahti. Jostain syystä. Ja ne toimijat ikään kuin katosivat [...] koska vielä keväällä kaikki tehtiin yhdessä sitä, ihmiset sitoutuivat ja oltiin kokouksissa, kommentoitiin ja luotiin yhteistä alustaa, mutta sitten jotenkin, kun se haku käynnistyi, niin sitten mulle tuli jotenkin sellainen olo, että oliko se meidän sopimuspaperi tai se hankintamalli sitten kuitenkin jollain tapaa, ikään kuin "väärä"?" Haastateltava I

"Että nythän siellä on ne jokunen yritys, jotka on lähtenyt hienosti mukaan ja tehnyt, sitten on iso määrä yrityksiä, jotka oli siinä alkuvaiheessa ideoimassa ja kun tää saatiin aikaiseksi, mutta sen jälkeen ovat olleet passiivisempia." Haastateltava II

Tässä tutkimuksessa edellä kuvatusta ilmiöstä käytetään käsitettä verkostokypsyys, joka jakautuu eri tasoille verkostotoiminnan sisäistämisen asteen perusteella (ks. kuvio 15). Linnamaan ja Sotaraudan (2000, 144–145) kuvauksista on kuitenkin omaksuttavissa joitakin tasoja, joilla verkostokypsyttä arvioidaan tässä tutkimuksessa kuten käsiteparit ymmärtäminen-sisäistäminen, ohjaus-keskeisyys-hallintakeskeisyys ja vakaus-dynaamisuus. Kuten Linnamaa ja Sotarauda itsekin toteavat, jako kahteen rooliin ja tasoon on karkea ja yksinkertaistettu, jonka vuoksi olen päättänyt omassa tutkimuksessani viiden askeleen kypsyystasoon. Linnamaan ja Sotaraudan malli kohdistaa mielenkiinnon "hyviin" ja "huonoihin" ihmisiin ja osittain myös hierarkkisten ja verkostomaisten mallien väliseen paremmuuteen, ja tätä olen pyrkinyt omassa verkostokypsyysmallissani välttämään.

Selkeää jakoa verkostosukkulan ja järjestelmän vartijan välille ei aineistoni perusteella synny tai ole syytä rakentaa, sillä useissa organisaatioissa siirtymä hallinnollisista järjestelmistä kohti verkostomaisempaa toimintaa on selkeästi käynnistynyt. Tämä on osin oletettavaa, sillä Linnamaan ja Sotaraudan tutkimus on 2000-luvun alusta, jolloin järjestelmän vartijan ja verkostosukkulan roolit näkyivät ajanhengen mukaisesti selkeämmin toiminnassa. Tämän tutkimuksen fokus on organisatiotasoinen, ei toimijatasoinen, joka selittää myös käsitteiden käytön erilaisuutta. Tämän vuoksi

myös verkostokypsyysmallini lähtee liikkeelle verkostoajattelun omaksumisesta, ei hierarkkisen järjestelmän poisoppimisen tasolta.

Edellä käsitelty verkostotoimijoiden liikkuvuus saa aikaan myös toiminnan liikkuvuuden. Käsitte-
len seuraavaksi toiminnan liikkuvuutta verkoston muodostamisprosessin kautta. Erään haastatelta-
van mukaan verkostoajatteluun ei kuulu lukitsevan mekanismin -politiikka, jossa yksi synnytetty
verkosto lukitsee toimijoita sopimuksin niin, että muiden verkostojen asema hankaloituu ja luonnol-
lisesti syntyneet yhteydet muihin verkostoihin saman ilmiön äärellä saattavat katketa. Hän kritisoi
tilannetta etenkin markkinan ja kokonaishyödyn näkökulmasta.

*" [...] ettei me nyt tehdä sitä kahden vuoden lukkoa ja sit me taas myöhemmin mietitään, että no ei
tää ollutkaan hyvä, kukaan ei mieti sitä, että kaksi vuotta menetettiin eli toisin sanoen, markkina ei
kehity, kun meillä on joku prosessi, liian iso prosessi, joka lukitsee, sen sijaan, että meillä olisi pal-
jon kaikkea, jotka menisi eteenpäin." Haastateltava XII*

Samaisen haastateltavan mukaan Liikennelabrassa lukitsevan mekanismin tilanne on onnistuttu
välttämään, ja labrassa on ollut useita liikenteen palvelumarkkinaa edistäviä haaroja, joita on pyritty
viemään samanaikaisesti eteenpäin osittain myös eri toimijoiden erilaisten tavoitteiden kautta. Tämä
mahdollistaa liikkumavaran ja korjausliikkeiden tekemisen. Hän nostaa esille MoU-sopimusten
(Memorandum of understanding) merkityksen, jossa toimijat osoittavat tuen ja kiinnostuksensa yh-
teistyöprosessiin ja muodostavat yhteisymmärryksen toimintatavoista ja halutuista vaikutuksista.
MoU-sopimus ei kuitenkaan sido oikeudessa tai sisällä oikeudellisia velvoitteita esimerkiksi salas-
sapitoon tai muihin astetta tiukempiin sopimusehtoihin. MoU-sopimusta voisi kuvata toimijoiden
välineeksi dokumentoida yhteen kerääntyneen joukon strategisen kumppanuuden sisältöä, ja sitä
usein seuraa täsmällisempi ja sitovampi sopimus tiettyjen osapuolten välillä. (Babwani 4.2.2013.)
MoU -sopimusten soveltuvuutta tulisi selvittää verkostotoiminnassa tarkemmin.

Lukitsevan mekanismin -politiikka on heijastuma verkoston muodostumisprosessin "oikeellisuudes-
ta" suhteessa hierarkioihin ja markkinasuhteisiin. Kuten tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksesta
käy ilmi, verkoston muodostumisprosessista on kirjallisuudessa käyty keskustelua muun muassa
hallinnollisten ja ilmiöpohjaisten verkostojen (Linnamaa & Sotarauta 2000), pelien pelaamisen (So-
tarauta 2000; Klijn ym. 1995) ja valtuutuksien (Provan & Kenis 2008) kautta. Provanin ja Kenisin
(2008, 231) mukaan usein juuri julkisella sektorilla verkostot syntyvät valtuutuksen tai sopimuksen
kautta. Tämä on tunnistettu paikoitellen ongelmalliseksi. Valtuutuksella tai sopimuksella synnytet-
tyyn verkostoon liittyvien toimijoiden motiivit uhkaavat jäädä kauaksi toisistaan (Linnamaa & Sota-
rauta 2000, 148), kun verkostopotentialin etsimisvaihe ja toimijoiden intressilähtöinen verkostoi-

tuminen jäävät pois tai korkeintaan yhden tai kahden toimijan mekaanisesti suorittamaksi. Hallinnollisessa verkostossa päämäärät joudutaan usein puristamaan tietyn, ennalta päätetyn raamin ja kokonaisuuden sisälle, jolloin niillä ei välttämättä ole mahdollisuutta tai herkkyyttä toimijoiden osaamispääoman hyödyntämiselle ja uusiin virtoihin tarttumiselle (Sotarauta 1997, 13).

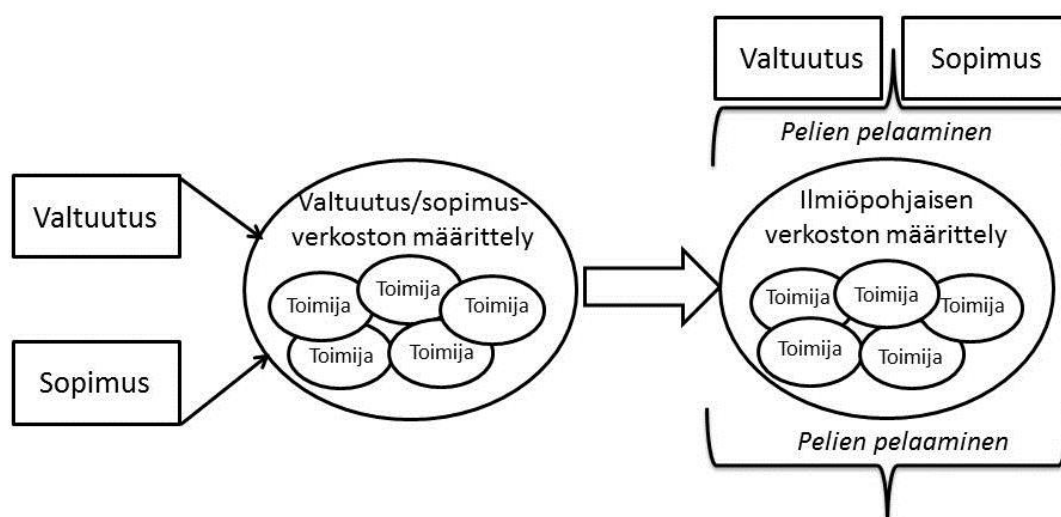
Ei-spontaanit hallinnolliset verkostot eivät perustu yhtä suoraan yhteiseen ongelman asetteluun, intressien yhteensovittamiseen tai resurssipohjan luomiseen kuin ns. aidot verkostot. Sekä valtuutuksia että sopimuksia tarvitaan julkisella sektorilla toimiessa, koska tiettyjen yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan hallinnosta käynnistettäviä, ei-spontaaneja verkostoja. Alkuasetelmasta huolimatta niiden tulee työskentelyssään pyrkiä luomaan yhteistyömuodoista ja -kokoonpanoista aitoja ja oppivia, jotta niiden rooli ei jää hallinnolliseksi työryhmäksi. (Sotarauta 1997, 13–14.) Käsiteselvyyden kannalta ei-spontaaneja verkostoja ei kuitenkaan tulisi nimittää verkostoiksi. Tässä tutkimuksessa verkoston ideaaliluonteen kannalta keskeistä on se, tapahtuuko sopimuksien solmiminen tai valtuuttaminen ennen vai jälkeen ilmiöpohjaisen verkoston syntymistä.

Aiheellinen kysymys syntyy myös siitä, missä määrin ja minkä vahvuisia verkostoihin liittyvät sopimukset ja valtuutukset voivat olla, jotta ne silti säilyttävät verkostoluonteen? Periaatteessa voidaan ajatella, että verkoston ollessa avoin ja toimijoiden muodostuessa sen ympärille omien intressiensä ja tarpeidensa mukaisesti myös tietynasteisten kevyiden sopimuksien ja sitoumuksien tekeminen voidaan ymmärtää verkostojen ominaispiirteeksi sitoutumisen kannalta. Tämä ei saisi kuitenkin vaarantaa toimijoiden tai toiminnan liikkuvuutta. Myös haastatteluissa nousee esiin sopimusten ja valtuutuksien haastava rooli, sillä monesti niitä on vaikea sovittaa yhteen verkostotoiminnan dynaamisen luonteen kanssa. Näin kävi myös Liikennelabrassa, jossa alun perin tarkoituksena oli tehdä sopimus toimijoiden kesken sitoutumisesta, mutta tätä sopimusta ei koskaan tehty. Tämä oli haastateltavan mukaan oletettavaa, koska sopimusrunko oli kompleksinen ja sisälsi lukuisia kohtia, joista tulisi sopia.

"Ja samaan aikaan, kun se kesti 3 kuukautta, niin samaan aikaan asiat lähti jo menemään eteenpäin ja siinä tekniset ja markkinointi ja muut ryhmät kokoontui ja asiat meni siinä mielessä jo eteenpäin ilman, että meillä oli mitään sopimusta, jonka piti alun perin jotenkin niin kuin tehdä jonkunlainen pohja sille, mitä tehdään." Haastateltava XII

Puhdas verkosto muodostuu toimijoiden pelien vaikutuksesta eli niiden itsensä aloittamana (esim. Sotarauta 2000; Klijn ym. 1995). Tätä kutsutaan tässä tutkimuksessa ilmiöpohjaiseksi verkostoksi (ks. kuvio 16). Pelit muotoutuvat asioista tai päätöksistä, joihin toimijoilla on syntynyt ja kehitymässä intressejä. Vallalla olevien epävirallisten ja virallisten sääntöjen avulla määritellään verkos-

tossa olevat toimijat ja sen ulkopuolelle jäävät. Verkostossa muotoutuvat pelit luovat ja ylläpitävät epäsymmetrisyyden kautta muotoutunutta jonkinasteista tasapainoa resursseista kuten vallasta, asemasta, legitimeetistä, tiedosta ja osaamisesta, mutta samalla pelit myös muuttavat resurssitasapainoa koko ajan resurssirikkaiden toimijoiden mukaisesti. Resurssien uudelleenjako antaa siten muodon tulevaisuuden peleille verkostossa ja verkoston tulevalle kokoonpanolle. (Klijn ym. 1995, 439–440; Sotarauta 1997, 11.) Pelien seurauksena on selvää, että verkostoja ei voida pitää täysin tasa-arvoisina, vaan enemmän tilannesidonnaisen epäsymmetrisyyden hyväksyvinä (Sotarauta 1997, 11). Myös Raunio (2000, 93) alleviivaa verkostomaisen toiminnan lähtökohdan olevan riippumattomuus hierarkioista, mutta riippuvuus muihin toimijoihin ei ole hävinnyt vaan hierarkkisuus on verkostotoiminnassa korvautunut toimijoiden keskinäisriippuvuudella. Hierarkkiseen tai hallinnolliseen verkostoon verrattuna tasapaino muodostuu kuitenkin toimijoiden vuorovaikutusprosessissa, ei ylhäältä päin määrättyä.



Kuvio 16. Siirtymä valtuutuksilla ja sopimuksilla synnytyistä verkostoista kohti pelien kautta muodostunutta ilmiöpohjaista verkostoa, johon liittyy valtuutuksia ja sopimuksia. Kuva edustaa verkostomallia puhtaimmillaan ja ei sovellu kaikkeen julkiseen toimintaan.

Muodostumisprosessiin liittyy myös kysymys verkoston koosta ja toimijoiden määrästä siinä. Verkostoajattelun ideaaliin kuuluu, että verkosto voi laajentua niin kauan, kunnes toimijoiden väliset solmut katkeavat ja toiminnan kylläntyminen on tapahtunut (vrt. Castells, 2000, 501). Edellä kuvattun pelien ja vuorovaikutuksen kautta tapahtuvan muodostumisprosessin voidaan sanoa yltävän myös verkoston koon määrittelyyn: verkosto tekee kylläntymisen itsestään ja luonnollisen poistuman kautta verkoston koko asettuu optimiin. Periaatteessa siis kenenkään ulkopuolisen ei tulisi määrittää sitä etukäteen, sillä jokaisen verkostotoimijan tulee tietää itse, mitä verkostotoiminnalta haluaa. Tämä on aivan vastaava tilanne kuin markkinoiden kysyntä ja tarjonta -pelissä.

"[...] kyllä mä sitä tavallaan kuulin, että ne on niin kuin eriarvoisessa asemassa, et jos siellä on esimerkiksi 500 juristia taustalla, en mä tiedä, paljonko siellä siis oli, mutta kuitenkin, että ne tavallaan pystyy dominoimaan sitten verrattuna johonkin pienempään suomalaiseen yritykseenkin, että pystyykö ne olemaan mukana.. että kyllä varmaan väkisinkin tulee tollaisia, mutta kun sitä ei pysty, tässä ei ollut tarkoitukseen, että otetaan vain pk-yritykset mukaan tähän ryhmään ja sitten globaalisti toimivat yritykset omaan koriinsa, että se ei ollutkaan mahdollista. Että toi prosessi varmaan aiheuttaa automaattisesti sen, että jos sulla on muskeleita tehdä tiettyjä juttuja, niin sä saat sitten enemmän äänivaltaa sitten siinä." Haastateltava III

"Iso osa on tietenkin, tulee viisastelemaan, vielä isompi osa tulee vaan kuuntelemaan ja sit siellä on muutama henkilö, jotka tekee. Sit siinä on tietysti se vaara, että se on sitten niiden näköinen, jotka on aktiivisia, mutta ei se mitään, siinä on keskusteltu ja jokainen on päässyt sanomaan halutessaan [...]" Haastateltava IV

Neljänneksi verkostoperiaatteeksi on nostettu tässä tutkimuksessa 4) **avoimuus**. Verkoston muodostamis- ja vuorovaikutusprosessien oikeudenmukaisuus nousevat haastatteluista ensimmäisiksi avoimuuden osatekijöiksi. Kaupalliset toimijat kokevat, että heidän näkemyksensä ja hankkeelle osoittamansa tavoitteet etenkin ITS Finlandin kautta on otettu huomioon. Viranomaisille ei ole kuulunut hankkeen aikana valituksia, että jotakin yritystä olisi syrjitty tai jätetty kokonaan ulkopuolelle. Toisaalta on myös selvää, että kun mukana on paljon toimijoita erilaisista organisaatioista ja eri sektoreilta, se hidastaa ja haastaa yhteistoimintaprosessia. Perinteiseen tapaan verrattuna avoimuus vie paikoitellen suoraviivaisuutta pois, sillä yksi toimija ei ohjaa, mitä tehdään ja mihin suuntaan mennään. Moni haastateltavista kuvaa työryhmätyöskentelyvaihetta vaativaksi prosessiksi, jossa päästiin lopulta hyvään kompromissiin, johon sekä julkinen että yksityinen sektori pystyvät sitoutumaan.

*"[...] et se iso pointti oli alun perin, kun me lähdettiin, että tätä on yritetty pitää mahdollisimman avoimena [...] ettei oo, ettei mitään pimitetä, eikä rakenneta jollekin, sanotaan nyt vaikka *** pelkästään niin kuin tätä pöytää tai jollekin" Haastateltava II*

"Sitten, onko se lopputulos sellainen, että siihen voi olla kaikki ehdottoman tyytyväisiä niin harvoin, mutta niin kuin mä sanoin, siinä kuitenkin päästiin semmoiseen malliin, ettei se ollut ihan törkeä sanelu jonkun osalta tai taholta" Haastateltava IV

Toinen avoimuuden rakennetekijöistä on osallistumisen mahdollistaminen, joka näkyi muun muassa yritysten mahdollisuutena vaikuttaa kevään työryhmävaiheessa tulevaan lainsäädäntötyöhön ja hankkeen etenemiseen. ITS Finlandin kautta alan toimijoilla oli mahdollisuus osallistua keskusteluun ja yhteisen näkemyksen muodostamiseen julkisen sektorin suuntaan. Julkisen sektorin toimijan mukaan työryhmätyöskentely oli työmäärältään välillä niin uuvuttavaa, että yhteisissä tapaamisissa joutui aidosti tekemään töitä, jos halusi olla mukana. Osallistumisen mahdollistamisessa tehdään ero osallistamisen -käsitteeseen, sillä se on hieman ristiriidassa haastatteluissa hyvin korostuneeseen asemaan nousseen tarpeenmukaisuuden kanssa. Osallistaminen viittaa sanana hiukan passiiviseen rooliin toisen toimijan näkökulmasta, koska verkostosuhteen keskeiset määritteet ovat juuri kaksisuuntainen vuorovaikutussuhde ja johtajuuden jakautuminen. Osallistumisen käsite rinnastuu myös haastateltavien puheessa itseohjautuvaan ja intressilähtöiseen verkoston muodostumiseen. Tässä kontekstissa haastateltavat eivät siis koe puhetta puuttuvista toimijoista tarpeellisenä.

"Että sitten ehkä valikoitui ihan oikeasti ne, jotka ihan oikeasti kuvitteli, että kyllä me tästä rakennetaan se palvelu meille" Haastateltava I

"[...] mutta onhan siellä aktiivisempia toimijoita kun toiset, ja tota tässäkin nää mainitut, niin onhan ne ollut sitten vahvassa roolissa siinä myös, kun heillä on ollut tarjota tätä dataa ja on ollut ensimmäisenä tekemässä meidän kanssa sopimuksia [...] mutta niinhän se vaan menee, että kenen kanssa sä teet, josta syntyy konkretiaa ja on niin kuin, yhteistyötä tehdään, niin sit se tulee, siitä tulee ehkä sitten sitä vaikutusta [...] Haastateltava VIII

5) **Tarpeenmukaisuus** nostetaan siten viidenneksi verkostoajattelun omaksumisen periaatteeksi. Haastateltavien mukaan mikään verkosto ei saisi nousta sellaiseen asemaan, että siihen kuulumisesta tulee itseisarvo ja statussymboli, tietyllä tavalla "jos et kuulu, tiedät kyllä kuulumattomuudestasi". Verkostolla itsessään ei ole arvoa, vaan arvo tulee sen sisällä olevasta toiminnasta. Erään yritystoimijan mukaan kaupalliset toimijat liittyvät verkostoihin etsimään uutta liiketoimintamahdollisuutta jonkun kanssa, liittoutuakseen kilpailuasetelman tai tehokkuustavoitteen vuoksi tai hakemaan uutta osaamista tai resursseja – ja muita syitä ei ole. Toinen haastateltava täydentää tätä kuvaamalla tarpeenmukaisuuden arvioinnin: jokaisen työryhmän ja verkoston pitää pystyä kertomaan, miksi se on perustettu, mikä on sen suhde vastaaviin verkostoihin ja onko verkostolle olemassa riittävästi resursseja ja tekemistä. Muuten vaarana on haastateltavan sanoja mukaillen hallintohimmelin syntyminen, eli tietynlaisen hallinnollisen verkoston muodostuminen. Haastateltavat tuovat esille, että Suomessa yleensä isompi ongelma verkostoissa on tulosten aikaansaaminen ja tulouttaminen kuin verkostojen ja työryhmien määrä, joita on usein liikaa. Kaiken kaikkiaan useiden haastateltavien

mukaan verkostokäsitteiden epäselvyys heikentää tarpeenmukaisuuden sisäistämistä verkostotoiminnassa.

"Ei verkostoon liitytä sen takia, että ollaan verkostossa. Ja tää on niin kuin se, mikä aina menee pieleen, kun tavallaan unohdetaan ne motivaattorit, että miksi jotain tapahtuu. [...] ja ihmiset puhuu passiivissa, se on hyvin suomalaista, ihmiset kertoo, että jotain pitäisi tehdä, ei kukaan muu niitä tee, eli joko itse otat asiaksesi tehdä jotain tai et ota, mutta se niin kuin passiivissa tekeminen, se pitäisi lopettaa, se on se ensimmäinen juttu. Että ne toimijat, jotka oikeasti haluaa tehdä, niin tulkaa mukaan, ja sitten ne toimijat, jotka ei halua, niin älkää tulko tänne selittämään, miten pitäisi tehdä." Haastateltava IX

Myös verkostojen kilpailuasetelman ja verkostokylläisyyden tulisi pakottaa "verkosto-omistajia" tavoitejohdetumpien verkostojen perustamiseen, sillä tiettyyn verkostoon kuulumisen intressin on oltava isompi kuin kaikkien muiden mahdollisten verkostojen ja niiden edistämisen toiminnan. Haastateltavat nostavat tarpeenmukaisuuden jatkuvan arvioinnin kriittiseksi tekijäksi lähtien verkostopotentiaalin hakemisesta ja verkostoitumisesta aina pitkälle verkostotoimintaan saakka. Verkostossa tulee jatkuvasti pitää yllä mielenkiintoa ja toimijoiden motivaatiota, tietyllä tavalla tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden syntymisen mahdollisuutta ja tavoiteltavuutta. Osa Liikennelabran toimijoista kokee, että osasy syy yritysten innon lopahtamiseen hankkeessa on linjauksien ja päätösten puuttuminen. Tällöin motivaation vahvistamaa kriittistä käännekohtaa ja vahvistusta tulevista ei ole tullut. Moni haastateltavista näkee, että Liikennelabran painoarvo on ehkä vähän pienentynyt, koska kilometripohjaisen maksujärjestelmän jäädessä pois hankkeen kärki tylsyi. Toisaalta moni kokee, että tarpeenmukaisuuden muuttuminen ei väistämättä tarkoita intressien loppumista, jos uudelleen arviointi ja tavoiteltavan maalin asettaminen käynnistetään välittömästi tavoiteasetannan muuttuessa. Tässä on kyse luvun alussa kuvatusta verkostopotentiaalin ja verkostoitumisen jatkuvasta pelistä toimijoiden välillä.

Edellä kuvattujen viiden verkostoperiaatteen, avoimen innovaation idean sisäistämisen, verkostojen ketjuuntumisen hyväksymisen, verkostotoimijoiden ja -toiminnan liikkuvuuden omaksumisen, avoimuuden sekä tarpeenmukaisuuden korostamisen kokoavana periaatteena voidaan pitää kohdentuvuutta. Kapeasta näkökulmasta sillä tarkoitetaan yksittäisen verkoston sisäistä kohdentuvuutta. Haastateltavilla oli tästä toisistaan hieman poikkeavia näkemyksiä, vaikka molempien näkemyksien taustalta kuultaa yhteinen halu asioiden eteenpäin viemisestä ja liikenteen palvelumarkkinan kehittymisestä. Osa toimijoista kokee, että liian laajojen kokonaisuuksien rakentamisessa kadotetaan usein fokus ja selkeä visio, kun vain laajennutaan laajentumisen ilosta. Toiset haastateltavista koke-

vat, että on järkevää yhdistää erilaisia hankkeita ja avauksia, joita älyliikenteen saralla on tällä hetkellä menossa.

"Suomessa on vähän toinen synti, mikä on kans, että kun syntyy hanke, niin sitä yritetään laajentaa niin, että se koskee kaikkea, tulee sellaiseksi epämääräiseksi sateenvarjoksi, joissa on vähän kaikki älyliikenneteemat alla. Sitten muodostuu sellainen konsensus, että kaikki vähän kuuluu siihen, mutta siinä ei oo mitään kärkeä, kun kaikilla on oma subjektiivinen näkemys, että mikä tän jutun pihvi on." Haastateltava XI

"Ehkä se olisi just mielenkiintoista, että jos nää asiat nyt jotenkin yhdistyisi, että sehän olisi myös hyvä, ettei olisi hajallaan tällaisia erilaisia juttuja, vaan jotenkin saataisiin koottua sellainen kokonaisuus, että niin, että Liikennelabra esimerkiksi selvästi ottaisi jotenkin niin, että MaaS on yksi sellainen asia, jota sen puitteissa kehitetään [...]" Haastateltava VII

Monien haastateltavien näkemyksenä on, että yhden verkoston sisään ei voida sisällyttää kaikkea mahdollista – verkosto ei ole yhden asian ympärille levittäytynyt sateenvarjo, jossa kaikki olisivat mukana tekemässä yhtä asiaa. Tässä kontekstissa ajatusta voisi kuvata niin, että ei ole olemassa yhtä älyliikenteen verkostoa, vaan joku tekee jotain ja toinen toista. Eräs haastateltava kuvaa tätä niin, että kaikessa sellaisessa toiminnassa voidaan olla mukana, joka vastaa yrityksen omia intressejä ja tähän kuuluu se, että tiettyä asiaa edistetään kumppaneiden x, y ja z kanssa yhdessä verkostossa ja kumppaneiden a, b ja c kanssa toisessa verkostossa. Lähtökohtaisesti ja ideaalitasolla kaikki toimijat ovat halutessaan mukana älyliikenteen viitekehyksessä ja toimintaympäristössä ja sitä kautta ilmiön ympärille muodostuneissa verkostoissa ainakin potentiaalisina näkyvinä tai vielä näkymättöminä toimijoina. Intressien ja tarpeiden mukaisesti jalkaudutaan sitten erilaisiin alaverkostoihin ja hankkeisiin.

Elikkä, kun mietit, ei ole jotain liikenteeseen liittyvää sidosryhmää, joka ei nyt olisi älyliikenneverkostossa, periaatteessa." Haastateltava IV

Muutama haastateltava tuo mielenkiintoisella tavalla esiin sen, kuinka kohdentuvuuden ideaali hämärtyy, kun ajanhenki on vahvasti ilmiön takana. Voimakas tuki ja ajanhengen suosiollisuus ovat toki positiivisia asioita, kuten moni haastateltava korostaa. Asetelma saattaa kuitenkin kääntyä niin, että verkostojen välille syntyy kilpailuasetelma synnyttäen jopa mustasukkaisuutta ja omasta kiinni pitämisen tarvetta. Tämän johdosta osalle toimijoista voi muodostua harhakäsitys siitä, missä kohdalla verkoston toiminta on saavuttanut lakipisteensä ja toinen yhteistyön muoto valtaa kentän. Haastateltavien puhunnassa Liikennelabrasta korostuu, että osa toimijoista ei välttämättä näe onnistumi-

sen pistettä tiettyssä kohdassa, koska hankkeen toivottiin sulkevan sisäänsä lähes kaiken älykkään liikenteen piirissä olevan toiminnan. Toiset toimijat taas painottavat selkeästi, ettei ole syytä olettaa tiettyjen asioiden tapahtuvan verkostossa, kun niiden ei kuulu tapahtua siellä.

"Ja monta kertaa törmännyt on törmätty siihen, että on niin kuin joku ihmetellyt, että miksi nyt, kun kaikki oli sitä mieltä, että tää on hyvä juttu ja kannattaa tehdä, niin miksi tässä ei synny mitään? Sen takia sillä isolla porukalla ei synny, kun kaikilla niillä on sama liiketoiminnan intressi." Haastateltava V

"Ja nyt mulla on sellainen kutina, että joku kuvitteli, että juuri siitä viitekehyksestä syntyy joku liiketoiminta ja tavallaan nyt, kun se tapahtuikin toisin, niin on vähän sellainen väärin sammutettu, me ei omistetakkaan tätä asiaa, eikä enää voidakaan päättää, mihin suuntaan se menee. Ja se taas, ei viranomaisen pitäisikään voida päättää, mihin suuntaan tällaiset asiat menee." Haastateltava IX

Kohdentuvuudella viitataan tässä tutkimuksessa paitsi edellisessä kappaleessa käsiteltyyn yksittäisen verkoston kohdentuvuuteen myös laajempaan kysymykseen siitä, missä tilanteissa verkostojen käyttäminen on koherenttia verrattuna markkinaratkaisuihin tai hierarkkisiin järjestelmiin tai toisin päin. Tämä on itse asiassa tärkeä kysymys verkostokäsitteiden hyömyisyyden ja verkostoteorian selkeyttämisen kannalta. Haastateltavien puheista kumpuaa jopa tietynlainen turhautuminen eri mallien epäselvään käyttöön "verkostotrendiajassa" ja verkostoitumisproessin itsetarkoituksellisen luonteen kasvuun.

"Ja tavallaan niin kuin, ei liiketoiminta ole verkosto, vaan liiketoiminta on niin kuin ihan eri muotoinen eläin [...]" Haastateltava IX

Myös Linnamaa ja Sotarauta (2000, 151–152) nostavat tämän ongelman esille. Heidän mukaansa kehittämisessä ja ylipäättään organisaatioiden toimintatavoissa on alettu liikaakin korostaa verkostoitumista, ja yhteistyökoonpanoja on luotu hätäisesti pohtimatta monesti ollenkaan tarpeellisuutta. Tilannesidonnaisesti tulisi miettiä, missä tilanteessa on hyödyllistä toimia yksin, missä hakea muutamia kumppaneita ja milloin laajan verkoston kokoaminen on tehokkainta. Raunion (2000, 96) mukaan organisaation yhteistyösuhteita tulisi tarkastella kokonaisuutena eli käsitteenä ulkoisesta toimintaympäristöstä, josta verkostot muodostavat yhden, markkinaperustaiset mallit yhden ja hierarkkiset toimintatavat yhden palasen. Markkinamalleilla, verkostoilla ja hierarkkisilla järjestelmillä on kaikilla oma, mutta erilainen lisäarvonsa.

"Vaikka se kuinka on arvokasta sekin, että asioista keskustellaan ja saadaan nenät samaan suuntaan ja ymmärretään, mitä maailmassa tapahtuu jne., mutta se on eri asia tavallaan." Haastateltava IX

Haastateltavien puhunta Liikennelabrasta keskittyy nimenomaan markkinasuhteiden ja verkostojen eroon ideologian, toimintamallin ja aikajänteen näkökulmasta. **Ideologinen ero** näkyy siinä, että liiketoiminnallisessa konsortiossa tärkein ohjaava tekijä on sijoitettu raha ja sen odotettu kertautuminen alkuarvoa suuremmaksi voitoksi. Verkostoissa, joissa on mukana viranomaisia ja etujärjestöjä, toiminnan fokus on lähtökohtaisesti hyvin erilainen, sillä päätöksentekoa ohjaavat haastateltavan sanoin yhteiskunnallisesta viitekehyksestä huolehtiminen ja kokonaisedun huomioiminen. Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, että julkisen sektorin toimijat ja kaupalliset yritykset olisivat automaattisesti eri verkostoissa, sillä näiden kahden sektorin välillä on useita leikkaus- ja liittymäkohtia, joissa ne tarvitsevat toisiaan ja niiden tulee olla samassa verkostossa. Ideologisesti ei ole kuitenkaan usein mahdollista tehdä asioita kuin tietyn toimintamallin puitteissa.

Toiminnallista eroa haastateltavat kuvaavat ymmärrykseksi siitä, mitä milläkin toiminnalla on mahdollista saada aikaan. Moni haastateltavista kokee, että suurin väärinymmärrys liittyy usein kollektiivisten verkostojen voimaan: uskotaan kymmenien yritysten yhteistilaisuuksien synnyttävän tietyn toiminnan kautta liiketoimintaa. Todellisuudessa yritykset eivät tule yhteisiin keskustelutilaisuuksiin omien kuningasideoidensa kanssa, koska ei ole liiketoiminnallisesti järkevää jakaa niitä muille. Uuden kehittäminen, kuten Liikennelabra, on aina liiketoimintamahdollisuus yrityksille, joten tähän liittyvät keskustelut käydään muualla ja niiden tuloksena ei synny jättimäistä kattoverkostoa vaan muutaman toimijan kumppanuussuhde. Kaupallinen toimija rakentaa aina oman kumppanuusverkostonsa niistä toimijoista, joiden kanssa sillä ei ole päällekkäisiä intressejä, vaan joka omaa yritykseltä puuttuvaa, erilaista osaamista. Tästä saadaan aikaan haastateltavien kuvaama win-win -tilanne. Täten verkoston avoimuuden periaate tulee erottaa liiketoiminnan avaamisesta.

"[...] ne toimijat on, ne joiden kanssa me ollaan löydetty toisemme, niin on sen tyyppisiä, että ne ei halua sitä markkinarajapintaroolia tähän asiakaskuntaan, niillä ei ole mitään prosesseja siihen, mutta heillä on taas hyvä mahdollisuus tukea meitä ja kyllä nyt tässä on vuosien saatossa pystytty tunnistamaan, keiden kanssa meidän voisi olla hyvä enempäänkin yhteistyömalliin." Haastateltava V

"[...] ja ymmärretään, että sinne ei myöskään yritykset tule kertomaan niitä omia parhaita ideoitaan, koska se yritys on tyhmä, joka niin tekee, rehellisesti [...] vaikka aina puhutaan, että pitäisi olla avoin ja muuta..[...]" Haastateltava XII

Sen sijaan kollektiivisten verkostojen arvo nousee keskeiseksi ennen liiketoimintaa, kun yritykset hakevat kumppaneita ja sitä kautta liiketoimintamahdollisuuksia. Moni Liikennelabran toimijoista painottaa, että etenkin uusien ja omalle organisaatiolle tuntemattomien yritysten löytäminen kumppaneiksi on kollektiivisten verkostojen yksi tärkein anti. Liikennelabran kaltaisen hankkeen kautta on siis mahdollista rakentaa verkostoja ja pienempiä alaverkostoja, esimerkiksi yrityskonsortioita.

Paljolti haastateltavien puhunta kääntyy myös **aikajänteen eron** ymmärtämiseen kohdentuvuudessa. Verkostoajattelu ja verkostomainen työskentelymalli ovat olleet tapoja, joilla Liikennelabran on viety alussa eteenpäin. Tätä vaihetta kuvaavat pelisääntöjen luominen sekä yhteisen kehitysnäkemys ja -mallin luominen siitä, miten tuleva toiminta saadaan järjestettyä. Haastateltavien mukaan raha ei vielä tässä vaiheessa nouse hallitsevaan tai ohjaavaan rooliin. Verkostotyöskentely on tällöin luonut tärkeän kumppanuushengen ja sen ansiosta esimerkiksi Liikennelabrassa on saatu luotua yhdessä moderni ja toimiva hankintamalli.

Suurin osa haastateltavista paikantaa verkostomaisen työskentelyn keväälle 2014, jolloin työryhmätyöskentely oli aktiivisista ja intensiivistä. Tämä vaihe saa toimijoilta paljon kiitosta, ja keskustelua kuvataan avoimeksi ja dynaamiseksi. Liikennelabran puitteissa pyöri varsinaisesti neljä erilaista työryhmää, jotka keskittyivät teknisiin ratkaisuihin, lainsäädännöllisiin kysymyksiin, markkinamalliin ja asiakas- ja loppukäyttäjän tarpeisiin. Yksi ryhmä oli viestinnällinen ja kuudes kansainvälisiä verkostoja korostava. Vetovastuu työryhmistä oli osassa julkisella sektorilla, osassa yrityskentällä. Markkinatyöryhmän suhteen osa toimijoista tunnistaa saman ongelman kuin verkostotoiminnassa muutenkin: työryhmän anti jäi melko vähäiseksi ja abstraktiksi, sillä ei ole mahdollista luoda yhtä liiketoimintamallia tai -suunnitelmaa kymmenien yritysten erilaisista intresseistä. Lakityöryhmää moni haastateltavista kehuu, sillä siinä saatiin asiat käsiteltyä keskitetysti ja luotiin periaatteet, millä jatkaa eteenpäin. Tämä oli myös kustannustehokas ratkaisu, koska jokaisen mukaan tulevan toimijan ei tarvinnut selvittää asioita hajautetusti yksin.

"Oli siinä, tosiaan todella hyvää yhteistä tekemistä ja kaikki sitoutuivat siihen tekemiseen mun mielestä ansiokkaasti ja ilman sitä kaupallisten toimijoiden kontribuutiota niin ei ne sopimukset olisi varmaan syntyneet siihen malliin, kun ne syntyivät." Haastateltava I

Kevään yhteisen työskentelyn jälkeen verkostomaista työskentelyä ei ole juuri ollut ja haastateltavan sanoin on vain "painettu eteenpäin". Toiminta siis siirtyy niin kuin se vakiotuotantomallissa menee, eli toimittaja-ostaja -akselille. Eräs haastateltava kuvaa siirtymävaihetta abstraktiosta ja viitekehuksesta asetelmaan "mun rahat ja sun rahat", jolloin toiminnan luonne muuttuu erilaiseksi ja

syntyy kaupallinen suhde. Tietyllä tavalla voidaan siis sanoa, että Liikennelabrassa verkostovaihe on luonut pohjan kaupallisen mallin esiintulolle.

"Yhdessä voidaan suunnitella, varsinkin nyt tällainen uusi kehittyvä tarjonta, että mitä Liikennelabra 2.0 on ensi vuoden alusta eteenpäin. Niin kyllä meillä edelleen on se puheyhteys ja hyvä yhteinen kommunikointi, että mikä se voisi olla, mikä painotus pitäisi ottaa, mistä olisi suurimmat hyödyt saatavissa kenties laajemminkin, mutta se palvelutuottaminen on raadollista, sitten tehdään se sopimus, sopimuksessa on tietyt SLA-vaateet ja mahdolliset sanktiot ja muut." Haastateltava V

Organisointi- ja yhteistyömuotojen omaleimaisuudesta huolimatta niiden ketjuuntuminen toisiinsa on yleistä. Verkostojen elinkaaren näkökulmasta ketjuuntuminen saattaa ilmetä uuden verkoston, markkinapohjaisen ryhmittymän tai hierarkkisen järjestelmän syntyä aikaisemmin muodostetusta verkostosta. Eräs haastateltava kuvaa MaaS -ajattelun (*Mobility as a Service*) olevan juuri Liikennelabran toiminnan ja evoluution kautta syntynyt palvelukonsepti, jossa on kyse liikenteen operaattoritoiminnan käynnistämisestä liikenne palveluna -konseptin pohjalta. MaaS -ajattelun ympärille on muodostunut yritysryhmä liiketoimintasuunnitelman ja toiminnan edellytyksien pohtimiseksi. Useat haastateltavat korostavat sen olevan eri asia kuin Liikennelabra eli suorasta jatkumosta ei voida puhua. MaaS -operaattoritoiminta on kaupallista liiketoimintaa, kun taas Liikennelabraa voidaan kuvata ennemmin kehitysalustaksi uuden hankintamallin ja sitä kautta liikenteen datan ostamiseksi sekä älykkään liikenteen viitekehyksen rakentajaksi. Haastateltavan mukaan on kuitenkin selvää, että ilman Liikennelabraa ei niin viranomaisten kuin kaupallisten toimijoiden ajatustapa olisi välttämättä kääntynyt uuteen suuntaan. Tällainen kehitys on yleistä kehittämistoiminnassa, kuten esimerkiksi Sotaraudan, Linnamaan ja Suvisen (2003, 127) tutkimuksessa, jossa Tampereen osaamiskeskusohjelmaa luonnehditaan uusien käsitteiden ja uuden "kehittämiskielen" tuottajaksi synnyttäen myös uusia ajattelu- ja toimintamalleja. Uusien verkostojen ja kaupallisten suhteiden syntyä ymmärryksen kasvaessa ja toimijoiden verkottuessa lisää voidaan pitää merkittävänä verkostotuloksena.

"Tarinana Liikennelabra ei ole suinkaan niin kuin irrallaan tästä kehityksestä vaan näitä on paljon näitä samoja yhtiöitä tässä hommassa mukana eli Liikennelabra on ollut se alusta, jossa tää ajatus on kypsynyt tähän pisteeseen saakka, et on ikään kuin voitu siirtyä seuraavan steppiin. [...] kun tavallaan ei tällaista operaattoria olisi pystytty perustamaan silloin, kun Liikennelabra -hanke perustettiin, nää on evoluutioita. Ja ne tapahtuu niin kuin ymmärryksen kasvamisena ja toimijoiden verkottumisena ja jossain pisteessä on se paikka, jolloin voidaan tehdä kaupallisesti jotain." Haastateltava IX

5.3 Verkostoajattelusta verkostohallintaan

Siirryttäessä verkstopotentiaalin ymmärtämisestä, verkostoitumisesta sekä verkostoajattelun sisäistämistä verkostotoiminnan hyödyntämiseen keskeinen muutos on se, että yksittäinen organisaatio huomaa, millaisessa kokonaisuudessa se toimii oman organisaationsa ulkopuolella hallinnan määrittelmää mukaillen sekä toimija- että toimintomerkityksessä (vrt. Osborne 2010, 9). Verkstohallinnan voidaan kuvailla olevan ideaalitila, jossa yksittäisiä toimintoja ei voi enää suoraan liittää yhden organisaation tehtävälueeksi, vaan toimijoiden tulee ymmärtää itsensä osana jotakin laajempaa kokonaisuutta. Verkstohallinnan synnyn taustalla on ajatus siitä, että julkinen politiikka syntyy useiden toimijoiden välisen vuorovaikutuksen tuloksena, joista vain osa on valtiollisia tai hallinnollisia toimielimiä (Klijn ym. 1995, 439). Eräs haastateltava kuvaa tätä muutosta osuvasti:

" [...] nyt, kun mietitään tällain kaupunkiorganisaation näkökulmasta niin se on hyvin pitkälti nyt niin kun, että kaupunki hallinnoi katutilaa eli infraa, niin se lähtee paljon sieltä. Mutta sitten siinä on kokonaan se toinen puoli, sittenhän me halutaan kuitenkin, että kansalaisille ja yrityksille tulee kaikkea uusia palveluita, jotka liittyy liikkumiseen. Ja sitten siinä on vähän hassu homma, että se ei istu suoraan kenenkään tontille, kun jos mietitään nyt tällaisia virastoja ja kaupunkeja." Haastateltava IV

Aineistoni perusteella olen tunnistanut verkstohallinnan koossa pitäviä ja hajottavia tekijöitä erityisesti peilaamalla Linnamaan ja Sotaraudan (2000) ja Linnamaan (2004) tutkimuksiin. Kuvioista 18 näkyvät kahdeksan tutkimuksessa tärkeimmiksi noussutta teemaa verkstohallinnan toimivuuden kannalta.



Kuvio 17. Verkstohallinnan toimivuuden elementit.

Tulkinnat, tavoitteet, kehitysnäkemykset ja vahvat persoonat verkostohallinnan rakentajina

Seuraavassa tarkastelen yhteisten tulkintojen, kehitysnäkemysten ja tavoitteiden sekä vahvojen persoonien merkitystä verkostohallinnan rakentamisessa. Näitä neljää voidaan kuvata **1) Yhteiset tulkinnat** antavat perustan koko verkostohallinnalle sisältäen sekä tulkinnan nykytilanteesta että kehitysnäkemysten tulevista. Yhteisiä tulkintoja voitaisiin kutsua myös yhteiseksi kieleksi. Liikennelabran toimijat tunnistavat yhtenäisesti älyliikenteen perinteisen määritelmän tiedon ja viestintätekniologian hyödyntämisestä liikenteessä ja liikennejärjestelmässä eri keinoin. Moni haastateltavista kuvaa käsitettä jopa vanhaksi, sillä perinteisimpiä älykkään liikenteen ratkaisuja ovat ympäristöään havainnoivat liikennevalot, vaihtuvat nopeusrajoitukset tai tiekamerat. Evoluution mukaisesti moni ei miellä näitä älykkään liikenteen ratkaisuiksi, sillä ne ovat jo osa arkea. Haastateltavat kuvaavat, että nykyään älyliikenteen alle voi laittaa lähes mitä tahansa, joka on sekä positiivinen että negatiivinen asia.

"[...] se on kaikkea semmoista, missä tietotekniikka ja liikenne tai viestintätekniologia yhdistyvät [...]" Haastateltava II

"Käytännössä se tarkoittaa sitä, että esimerkiksi erilaisia mobiilipalveluita ja ihmisten nomadilaitteisiin, tällaisiin liikkuviin laitteisiin tarjottavia palveluita ja niistä saa informaatiota liikenteestä ja se vaikuttaa liikkumistapoihin ja se tehostaa liikennettä." Haastateltava XI

Useampi haastateltava näkee älykkään liikenteen taustalla Internet of Things -ajattelun eli laitteiden verkottumisen. Tämä tarkoittaa sitä, että ajoneuvot ovat yhteydessä tietoverkkoihin, joukkoliikennevälineet ovat koko ajan paikannettavissa GPS:n kautta ja käyttäjillä on itseään paikantavat, koko ajan päällä olevat päätelaitteet mukanaan. Eräs haastateltava kuvaa tätä sanalla ubiquitous, joka tarkoittaa kaikkialla läsnä olevaa tietotekniikka ja sen tuomia mahdollisuuksia, kun tiedetään, missä ihmiset ja kulkuneuvot ovat.

Tulkinnallisista eroavaisuuksista voidaan ottaa esimerkiksi alkuperäiseen tavoitteeseen liittyvät tietosuojakysymykset. Osa haastateltavista kokee, että suomalaiset eivät ole valmiita luovuttamaan viranomaisille liikkumistietojaan edes tutkimuskäyttöön ja osalle Liikennelabran piirissä oleville kaupallisille yrityksille on ollut haastavaa tuoda etenkin jo olemassa oleviin asiakassopimuksiin pykälä viranomaistiedon osuudesta. Toisaalta muutama haastateltava tuo voimakkaasti esiin sen, että suomalaiset eivät ole tietosuojaherkkiä tai edes kiinnostuneita siitä – halukkuus tiedon luovuttamiseen riippuu vaihtokaupan mielekkyydestä.

"[...] siitähän sen näkee, että sosiaalinen media on sellainen, mitä käytetään aika niin kuin, no välillä tuntuu, että ei just oikein ymmärretäkään, että mitä se tarkoittaa niin kuin oman yksityisyyden kannalta ja myös sitten ihan tietoisesti, että tietyt jutut, kun ne on vaan itselle tarpeeksi hyödyllisiä, niin sit vaikka ymmärrettäisiinkin, että siihen liittyy jotain riskejä, mutta että se, mitä siitä saa on niin paljon enemmän, niin kyllä varmasti myös liikkuminen on sellainen asia, että..." Haastateltava VII

2) Yhteinen kehitysnäkemys eli visio nousee merkittävään asemaan Liikennelabrassa. Tämä on oletettavaa, sillä se on kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ajuri samalla tavoin kuin perusarvotuo-
tantoverkostossa yhteinen jakelu- ja toimittajaverkosto tai julkiselle puolelle sovitettuna lainsäädän-
nöllinen tehtävä. Haastateltavien puheesta kumpuaa selkeä tarve kiteyttää älykkään liikenteen ase-
maa ja roolia liikenteessä, joka ei ole "ylimääräisiä, kivoja teknisiä laitteita ja järjestelmiä" vaan
hyödyn ottamista irti digitalisaation mahdollisuuksista liikenteessä. Eräs haastateltava kuvaa tätä
kehitykseksi, joka on jo tullut osaksi monia muita toimialoja todella voimakkaasti.

*"käytti toi *** silloin, kun tällainen ensimmäinen älyliikennestrategia lanseerattiin joskus 5-6 vuot-
ta sitten, että miettikääs nyt mitä tahansa toimialaa, kuinka paljon se on muuttunut sitten 60–70 -
luvun, ihan jo automaation myötä ja niin kuin asioita tehdään ihan eri tavalla, tehokkuus on jotain
ihan muuta kuin silloin, kun kaikki tehtiin käsin. Sehän on vaan tietotekniikan hyödyntämistä sillä
toimialalla. Miettikää, onko liikenteessä muuttunut mikään viimeisen 50 vuoden ajan? No ei. No
olisikohan korkea aika, että jotain tehtäisiin?" Haastateltava IV*

Jakaessaan samanlaisen tulkinnan älyliikenteestä käsitteenä toimijat ovat harvinaisen yksimielisiä
myös tulevaisuuden kehityssuunnasta. Toimija toisensa jälkeen korostaa, että älyliikenne on sanana
itse asiassa jo hiukan vanhentunut, ja se häviää käytöstä vähitellen, kun se on niin sanotusti tehnyt
tehtävänsä. Monen mukaan käsite ohjaa ajattelua liikaa teknologiaan ja järjestelmiin, kun tärkeää on
itse asiassa se, mitä hyötyä älykäs esine tai järjestelmä tuottaa. Keskeistä on puhua liikenteen palve-
luistumisesta digitalisaation kautta ja sen mahdollistamista ratkaisuihin. Moni näkee tässä heijastu-
man juuri MaaS -ajatteluun, jossa yksityisautoilun lisäksi joukkoliikenne ja kevyt liikenne ovat osa
kokonaisuutta. Useat haastateltavat näkevät kehityssunnan menevän kohti MaaS -ajattelua tällä het-
kellä.

*"[...] tässä on niin kuin aikaan perustuva ilmiö, jossa nyt on olemassa hirveä määrä teknologiaa,
joka muuntaa liikennettä ja jossain vaiheessa sellaisesta asiasta kuin älyliikenne tai älykäs liikenne
ei tarvitse erikseen puhua, kun se on niin kuin sisäistynyt sinne." Haastateltava VI*

Lainsäädännölliset esteet ja sääntelyn purkaminen nostetaan haastatteluissa yhdeksi keskeisimmistä kehittämiskohteista älykkään liikenteen kannalta. Haastateltavien mukaan tämä tarkoittaisi, että hankkeiden yhteyteen saataisiin kokeilulakeja ja -alustoja, joilla viranomainen mahdollistaisi asioiden tekemisen uudella tavalla. Tämä toisi kansainvälistä näkyvyyttä ja parantaisi yritysten liiketoimintamahdollisuuksia.

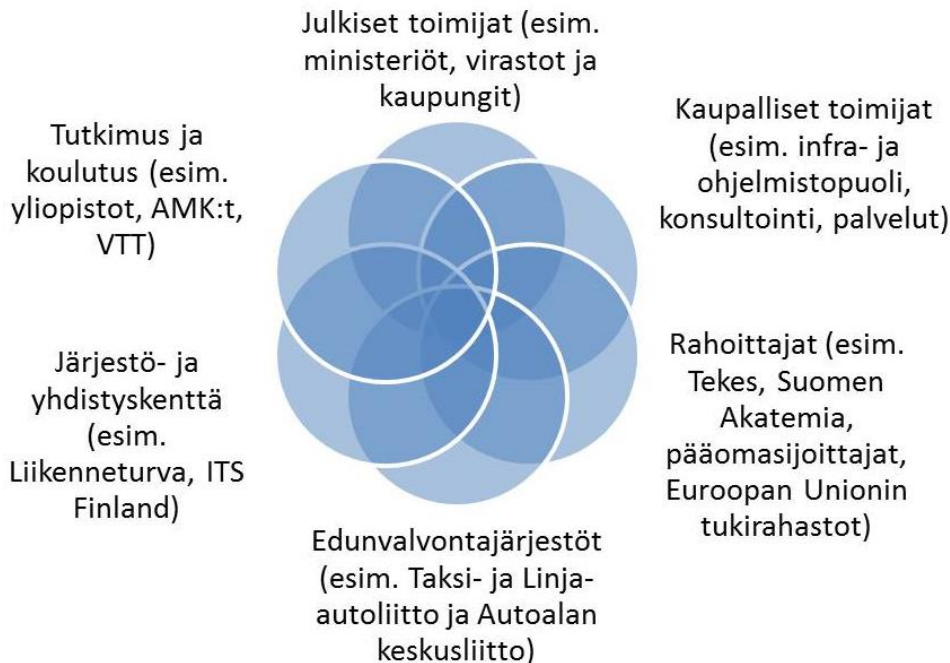
"Ja toinen on se, että se raha pitäisi saada sieltä markkinasta. Meillä on hirveän tarkkaan säännelty, että kuka saa ja minkä verran rahaa, jos kuljettaa toista ihmistä [...]" Haastateltava II

Pitkällä tähtäimellä haastateltavat näkevät Suomessa potentiaalia kehittyä liikenteen "Traffic as a Lab" tyyppiseksi toimijaksi liikenteeseen ja teknologiaan liittyen. Suomi toimisi eräänlaisena kehitysalustana tulevaisuuden liikkumiselle, jossa ennakoitaisiin tutkimusta, testausta ja koulutusta. Haastateltavat nostavat tässä keskeiseksi kokeilukulttuurin vahvistamisen ja käyttäjien sitomisen entistä vahvemmin mukaan tekemiseen. Moni ennakoi, että uudet, erilaiset ratkaisut tulevat nimenomaan käyttäjä- ja kehittäjäyhteisöistä sekä start upeista, jolloin kynnyksen kokeilla uusia asioita tulee olla matala. Keskeistä on tuoda innovaatiot ja tieto mahdollisimman aikaisessa vaiheessa esiin kuten esimerkiksi Telia-Soneran Matkalainen -sovelluksen suunnittelu- ja toteutustyössä on tehty: käyttäjät antavat aktiivisesti palautetta, jotta tiedetään, mitä seuraavaan versioon halutaan. Liikenne-labrassa kokonaisuutena käyttäjän ääni olisi haastateltavan mukaan pitänyt kuulua vieläkin enemmän, sille he ohjaavat viime kädessä, mihin suuntaan mennään.

"[...] sehän muuttuu, kun sä tuot uusia tuotteita, et sä elä niin, että sä teet niin kuin tutkimuksen, markkinatutkimuksen, haastattelet ja sitten teet tuotteen valmiiksi ja tuot sen tänne, niin kuin me ennen tehtiin, vaan nykyään kaikenmaailman mobile appseja niin tuodaan asiakkaille ja saadaan palautetta ja sitten testataan ja korjataan ja ne ottaa ne käyttöönsä ja sitten se on niin kuin sellainen vuorovaikutus koko ajan." Haastateltava X

Kokoavasti voidaan todeta, että sekä poliittisena että toiminnallisena tavoitteena on, että älyliikenne nivoutuisi osaksi liikennepolitiikkaa, eikä olisi irrallinen osa sitä. Älyliikennettä tulisi tarkastella poikkileikkaavasti ja kokonaisvaltaisesti liikenteessä ja liikkumisessa, ja sitoa se osaksi laajempaa ajatusta asioiden älyllistymisestä. Eräs toimija kuvaa tätä esimerkiksi älykkäästä kaupungista, jossa älykäs liikkuminen on vain yksi palanen. Toimijat perustelevat käsitteiden tarkkuutta kuluttajan kannalta; kuluttajalla ei ole älyliikenteen tarpeita, vaan liikkumisen. Moni haastateltavista kokee, että älykäs liikkuminen kuvaa paremmin asiaa kuin älykäs liikenne, sillä älykäs liikkuminen ei ota kantaa siihen, millä kulkumuodolla liikkuminen tapahtuu. Tämä korostaa monipalvelumallia, jossa ekosysteemi ei synny yhden palvelumuodon avulla, vaan koostuu useista osista. Älyliikenne-sanan

nouseminen kokonaisvaltaisemmalle tasolle on saanut aikaan myös sen, että älyliikenteen verkostokenttä on laajentumassa ja hajaantumassa. On monia toimijoita, jotka eivät koe olevansa osa älyliikennettä, vaikka jonkun määritelmän mukaan tekevät sitä. Alla on kuitenkin tiivistetysti kuvattuna Suomen älyliikennekenttä karkealla toimijatasolla.



Kuvio 18. Perusmalli Suomen älyliikenteen kentästä muutamilla esimerkkiorganisaatioilla. Suomen älyliikenteen kenttä muodostuu perusmallissaan kolmiyhteydestä julkinen-kaupallinen-tutkimus, joiden välissä on erilaisia toimijakenttiä kuten kuvassa esiin nostetut kolmas sektori ja edunvalvontajärjestöt.

Tulkintojen tunnistamisen ja kehitysnäkemyksen muodostamisen pohjalta **3) yhteisten tavoitteiden** asettaminen voi alkaa. Tämä on helpommin sanottu kuin tehty ja moni haastateltava kuvaa, että erilaisten tavoitteiden ja tahtojen kääntäminen yhteiseksi tahtotilaksi on haastavaa.

"Että äärimmäisen tärkeätä on, missä aina ei ihan onnistuta, että siinä alussa määritellään tavoitteet, miksi tehdään asioita, jos on niin kuin vain, jos sulla on sellainen, Liikennelabra tai joku sellainen, että siellä niin kuin on epämääräistä, että miksi se on olemassa ja kaikki eri toimijat käsittelee sen eri tavalla, niin ei toimi." Haastateltava X

Liikennelabrassa toimijat tunnistavat viisi erilaista yhteistä tavoitetta, joiden on toivottu edistyvän hankkeen myötä. Nämä tavoitteet on jaettu teknisiin, taloudellisiin, liikennepoliittisiin, elinkeinopoliittisiin ja liikennetoimialaa koskeviin. **Teknisen tavoitteen** voidaan kuvata jakautuvan alkuperäiseen ja uudelleen muotoiltuun tavoitteeseen johtuen hankkeen näkökulman siirtymisestä pois tie-

maksuagendalta. Alun perin hankkeen selkeä tavoite oli tiemaksuasian todentaminen teknisesti paikantamisteknologialla, toiminnallisesti ja avoimella toimintamallilla. Tämä tarkoitti siis käytännössä datan laadun eli oikeuden ja luotettavuuden testaamista liikenteen hinnoittelun perustaksi. Tämä edellytti myös tiettyjen taustaoletuksien ja -mallien tutkimista esimerkiksi lainsäädännön osalta. Tiemaksuasian jäädyttämisen jälkeen tavoiteasetantaa muotoiltiin koskemaan enemmän liikennedatan saamista luotettavammin, paremmin ja suoraan liikenteestä sekä hankintamallin kehittämistä avoimien markkinoiden suuntaan.

Liikennepoliittisten tavoitteiden osalta haastateltavat korostavat, etteivät älyliikenteen tavoitteet ole erilaisia kuin liikennepoliittiset tavoitteet. Liikennelabran tavoitteena on omalta osaltaan tehdä liikenteestä sujuvampaa, turvallisempaa ja ympäristöystävällisempää ja kaiken kaikkiaan ihmisille helpompaa arkea – ja tässä digitalisaatio nousee avainkeinoksi. Moni haastateltava nostaa esiin sen, että jotta tulevaisuuden liikennepoliittisiin tavoitteisiin päästään, kilometripohjaiseen maksamiseen on siirryttävä, vaikka se tavoitteena poliittisesti tässä vaiheessa päätettiin jäädyttää.

"Eli pyritään näitä nykyaikaisia keinoja käyttämään niiden perinteisten liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen." Haastateltava III

Liikennetoimialaa koskevissa tavoitteissa on keskeistä liikenteen palvelumarkkinan luominen etenkin yritysten toimintaedellytyksiä parantamalla. Ajatuksena on, että julkisen antaman pienen porkkanarahan turvin sähköiset liikenteen palvelut lähtisivät kehittymään ja generoitumaan, joka on erään haastateltavan mukaan kuitenkin Liikennelabra -hankkeen isoin tavoite. Palvelumarkkinaa varten on keskeistä luoda toimiva ja hyvä hankintamalli sekä kasvattaa julkisen sektorin hankinta-osaamista.

"[...] joskus käyttänyt esimerkkiä, että jos mä haluaisin tehdä palvelun, että hei mä tarjoan asiakkaille tässä niin kuin sellaista palvelua vaikka pääkaupunkiseudulla, tai tässä keskusta-alueella, että tuot autosi tähän, niin joku käy pesemässä sen, niin nyt mun pitäisi viedä sinne joku tällöinen pulikka ihan vaan tällöistä palvelua varten, niin eihän se ikinä kanna se business sitä kokonaisuutta. Se olisi äärimmäisen arvokasta, että sitten ne, pääsisi ne tavallaan kolmannen osapuolen niin kuin softadevaajat tai kuka tahansa pääsisi appsia tekemään, että niillä olisikin tossa se 50000 käyttäjää, jolle ne pystyisi sitä tarjoamaan. ." Haastateltava VI

Taloudelliset tavoitteet haastateltavat näkevät pitkän aikavälin tavoitteina, jotka eivät ulotu Liikennelabran vaikutuspiiriin, vaan paljon laajemmalle liikennekenttään ja infrastruktuuriin. Viime kädessä älykkään liikenteen ratkaisulla pyritään rahallisiin säästöihin, eli infrastruktuurin rakenta-

misen sijaan infraa osattaisiin käyttää tehokkaammin hyödyksi esimerkiksi ajoneuvoikohtaisilla tiedoilla. Monen mielestä etenkin isoilla kaupunkialueilla kapasiteetin lisäämisen mahdollisuudet tulevat vastaan, jolloin liikenteen kasvussa tulee miettiä keinoja, joilla se ratkaistaan fiksusti pitäen huolta sujuvuudesta ja turvallisuudesta. Moni haastateltava tuo esiin sen, että uusien ratkaisujen keksiminen ei tule olemassa olevien päälle, vaan tilalle. Vieden taloudellisia tavoitteita yhteiskunnalliselle tasolle eli **elinkeinopoliittisiksi tavoitteiksi** haastateltavat korostavat taloudellisen toimeliaisuuden kasvua liikenteen sovellusten ja ratkaisujen kautta, jolloin syntyisi uusia työpaikkoja, uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja vientiä.

"[...] että yritetään tästä olemassa olevasta infrastruktuurista saada paras hyöty irti." Haastateltava VII

"No kyllä tässä julkisella puolellakin, kyllähän tässä mun mielestä meidänkin puolella ja virastojen puolella ihan sellainen oma intressi on, että jos näitä joitakin liikenteen tietoja voitaisiin hankkia tällä tavalla, niin sitä kautta saataisiin säästöjä, että voitaisiin joistakin vanhoista rakenteista ja tavoista luopua [...]" Haastateltava II

Tavoitteiden toteuttamiseksi ja verkostohallinnan pyörittämiseksi tarvitaan **4) vahvoja henkilöitä**, jotka omalla innostuneisuudellaan, aktiivisuudellaan ja tietynlaisella samanhenkisyydellään vievät kehittämistä eteenpäin. Monissa tutkimuksissa yksilöiden ja heidän muodostamiensa verkostojen merkitys on yksi keskeisimmistä tekijöistä, joiden mukana innovaatioympäristöt tai verkostot syntyvät ja kuolevat (Sotarauta yms. 2003, 133). Liikennelabrassa tällainen on selvästi havaittavissa. Moni kuvaa toimijapiiriä tutuksi porukaksi, jossa keskusteluja liikenteen digitalisaation tiimoilta on käyty jo vuosia. Erään haastateltavan mukaan toimintaa on helpottanut, että hankkeessa on ollut niin yhteistyökykyisiä ja eteenpäin katsovia ihmisiä, jotka uskaltavat katsoa myös oman "boksinsa" ulkopuolelle. Useampi haastateltavista kuvaa tilannetta rehellisesti niin, että toiminta personoituu vahvasti: jos toimintaan osallistuisi organisaatiosta joku toinen, joka ei tunne asiaa ja muita toimijoita niin hyvin, hän ei pystyisi samalla tavalla toimimaan. Tämä saa aikaan myös sen, että ryhmädynamiikan jännitteitä on helpompi sietää, sillä myös Liikennelabrassa on vahvoja persoonia ja mielipidejohtajia.

"Joo, se pyörii ja kantaa sillä, että siinä on tuttuja, ITS Finlandin yrityksiä ja sit isoja toimijoita, että ei tämmöinen niin kuin, sellaisella toimialalla, missä se olisi noin löyhä toi lähtö ja siihen tulisi toisille vieraita, niin ei se noinkaan kauaa.." Haastateltava XI

"[...] kaikki me tunnetaan toisemme niin hyvin, ettei sillä ole väliä, vaikka se dominoikin, koska me osataan myöskin suodattaa se. Me tunnetaan toisemme niin pitkältä ajalta." Haastateltava IV

Toisaalta tuttuus voi kääntyä myös sisäänlämpiävyydeksi, ja osa toivoo älyliikennesektorille enemmän uusia toimijoita liikennealan ulkopuolelta kuten pelialan mobiilitekniköitä. Muuten toiminta uhkaa keskittyä liikaa liikenneinsinööreille ja viranomaisille. Toinen toimija korostaa nuorien, vastavalmistuneiden tuoreita ajatuksia ja hyödyntämistä kehittämistyössä nykyistä aktiivisemmin, joka edesauttaisi toimijoiden vaihtumista hiukan nopeammin. Eräs haastateltava nostaa etenkin kehittäjä- ja innovaatioverkostojen vahvoin persooniin niin kutsutut *early adopterit* hankkeen ulkopuolelta, jotka ovat usein kiinnostuneita harrastelijoita tai niin sanottuja yhden miehen yrittäjiä. Haastateltava kuvaa tilannetta niin, että suurinta osaa ihmisistä ei kiinnosta uudet asiat, joita he kuvittelevat käyttävänsä ehkä kerran vuodessa, mutta sitten on ihmisiä, jotka ilman muuta haluavat kokeilla, tutustua ja mikä tärkeintä, antaa palautetta aktiivisesti. Nämä ihmiset ovat kehittäjäverkostojen tärkeitä kanssapelaajia.

Vahvoista persoonista toimijarooleihin

Vahvuudesta ja samanhenkisyydestä huolimatta Liikennelabran toimijat eivät ole rooleiltaan samanlaisia. Seuraavassa luodaan kuvaus hankkeen toimijoihin erilaisiin toimijarooleihin ennen verkostohallinnan toimivuuden neljän viimeisen elementin läpikäyntiä. On huomattava, että toimijakuvausten laatiminen perustuu haastatteluihin ja niistä tutkijalle muodostuneisiin käsityksiin. Kaikkia hankkeeseen kuuluvia toimijoita ei ole saatu mukaan haastatteluihin, joten näiden toimijoiden osalta kuvakset ovat suppeampia ja perustuvat muiden toimijoiden kerrontaan. Osa toimijoista saattaa jäädä kokonaan tarkastelun ulkopuolelle.

Liikennelabrassa julkisten toimijoiden keskiön muodostavat Liikenne- ja viestintäministeriö [myöhemmin LVM] sekä Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ja Liikennevirasto. LVM:n roolia haastateltavat kuvaavat **ohjaavaksi toimijaksi**, joka omistaa hankkeen ja antaa kasvot Liikennelabralle. Virastojen ohjaavana ministeriönä se määrittää myös Trafin ja Liikenneviraston liikkumavaran. Useat haastateltavat kuvaavat ministeriötä hankkeen kokonaisuuden johtajaksi, erään haastateltavan sanoin kansallisen vision määrittelijäksi ja ylläpitäjäksi. Ministeriöllä on myös viime kädessä vastuu asioiden eteenpäin viemisestä ja viestinnästä. Erään haastateltavan mukaan tämä on edellytys hankkeessa, joka vaatii paljon poliittista tukea ja laajoja sidosryhmäsuhteita, joihin LVM:llä on monesti suorat kontaktit. Myös niin sanotun hiljaisen, muille näkymättömän poliittisen tiedon hyväksikäyttäminen on LVM:n takana.

"[...] kyllä me odotetaan, että sieltä kautta lähtee, että ei me lähdetä välttämättä, me lähdetään ehkä, meillä voi olla joku ajatus ja kerrotaan se, mutta sitten sieltä niin kuin ministeriön kautta sen pitäisi lähteä sitten kumpuamaan, se tilanne eteenpäin." Haastateltava VIII

Operationaalisiksi vastuunkantajiksi nimitetyt Trafi ja Liikennevirasto puolestaan huolehtivat yhteydenpidon ja kontaktoinnin kaupallisiin toimijoihin eli vievät käytännössä Liikennelabralle asetetut tavoitteet käytäntöön LVM:n suuntaviivojen mukaisesti. Virastot vastaavat nimenomaan hankintamallin kehittämisestä ja soveltamisesta ja tekevät sopimukset yritysten kanssa joko yksin tai yhdessä. Periaate on, että aina kukin rahoittava viranomainen tekee omat hankintapäätöksensä oman mallinsa mukaisesti. Tämä on selvää, sillä Liikenneviraston ja Trafin Liikennelabrasta keräämä ja haluama tieto on erilaista: Trafin keräämä tieto on enemmän staattista dataa, jota tarvitaan jatkossa, jos tiemaksujärjestelmään jossakin vaiheessa mennään ja Liikenneviraston data on enemmän online-dataa eli ajantasatietoa sen omien palveluiden kehittämiseksi, jotta esimerkiksi matka-aikoja pystyttäisiin ennustamaan paremmin tiedon avulla.

"[...] jos jotain tarvitsee tehdä niin ne allokoii rahaa jommallekummalle virastolle ja sanoo, että tehkää. Ja se menee ihan suoraan niin päin. Että niillä on siinä mielessä sellainen ohjaava pomon rooli kyllä." Haastateltava IV

"[...] että kyllä se sillä tavalla on mulle aika selvä tai että ministeriöstä tulee ne syötteet ja virastot sitten toteuttaa ja tekee, että kyllä se on niin kuin suhteellisen selvä." Haastateltava XI

Organisointi ja koordinointi viranomaisten kesken ovat toimineet haastateltavien mukaan hyvin yhteen, ja roolit ovat löytyneet valtionhallinnon toimijoidenkin mukaan luontaisesti ilman ristiriitoja haastavasta ja uudenlaisesta kokeilusta huolimatta. Viranomaiset vastaavat ohjelman strategisen tason päätöksistä ja linjauksista yhdessä, vaikka LVM tekee lopullisen päätöksen.

"No siis kyllähän ne on, mä tiedän, että ne on myös kaikki joutuneet siellä organisaatioissaan aikamoiseen niin kuin uudelleenajatteluun tän suhteen, ihan järkyttävän hyvin ne on pelannut yhteen. Siis suoranainen ihme, kun mäkin oon tällä alalla aika paljon pyörinyt, niin hirveän harvoin näkee tollaisia yhteistyöprojekteja, joissa noin hyvin jengi pelaa yhteen, ne saa asioita aikaiseksi ilman sellaista ylipitkää byrokratiaa ja kaikkea sellaista.." Haastateltava VI

"LVM johtaa tätä yhdessä virastojen kanssa. Ei me kyllä mitään tehdä ilman, että me neuvotellaan näistä jutuista virastojen kanssa, siis vähintään virastojen kanssa." Haastateltava II

Kaupallisten toimijoiden ja viranomaisten välistä suhdetta voisi kutsua aktiiviseksi vuoropuheluksi. Vuoropuhelussa viranomaiset ovat luoneet ensin suuntaviivoja ja raameja toiminnalle tehden ikään kuin lanseerauksen siitä, mitä lähdetään tekemään, mihin hanke liittyy ja minkälaista tietoa kaupallisilta toimijoilta halutaan. Tämä on edellyttänyt nykytilakartoitusta toiminnan mahdollisuuksista, ja sitä kautta myös tulevaisuuden visioiden hahmottelua seuraavista askeleista. Tavoitteiden asettelussa ja suunnitteluvaiheessa yritykset ovat kuitenkin olleet jo aikaisessa vaiheessa mukana. Toisaalta on selvää, että kun kyseessä on julkiseen rahaan perustuva viranomaishanke, päätökset tehdään viime kädessä viranomaistalolla ja yrityksille jää neuvoa-antava rooli. Viranomaistalolta korostetaan kuitenkin, että kaupallinen sektori on hankkeen tulosten kannalta tärkein pelaaja.

Kaupallisten toimijoiden roolina on olla **operationaalinen tekijä ja asiakasrajapinnan huolehtija**. Yritykset huolehtivat sopimuksien käytännön implementoinnista ja asiakaslähtöisyydestä, eikä viranomaistalolta ole otettu kantaa siihen, millaisia palveluita yritysten tulisi tuottaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että palveluille ei asetettu rajoituksia vaan ainoastaan datalle, jota yritysten tulisi tuottaa. Yritykset hoitavat itse palvelumuotoilun parhaaksi katsomallaan tavalla, ja ovat tehneet läpi hankkeen käyttäjätutkimusta, josta ovat saaneet palautetta ja jatkokehittämisideoita.

"Ajatus oli niin, että meillä on asiakas, loppukäyttäjä, on yksittäinen henkilö tuolla jossain, sitten on palveluoperaattori, joka rakentaa sen jonkun palvelun, emme me ottaneet kantaa siihen, mikä palvelu se on, he saavat itse päättää sen, millä tavalla koukuttavat sen asiakkaan itselleen ja tekevät sopimuksen heidän kanssaan [...]" Haastateltava I

Liikennelabrassa alkutalveen 2015 mennessä sopimuksen liikennedatan myymisestä viranomaisille ovat tehneet Telia-Sonera ja Helpten, jotka ovat olleet hankkeen alusta saakka aktiivisesti mukana työryhmätyöskentelyvaiheessa ja kumppanuusryhmässä. Esimerkiksi Telia-Sonera kuvaa tunnistaneensa tarpeen markkinoilla palveluoperaattorille, joka on sille tuttu rooli ennestään muilta toimialoilta. Telia-Soneran pyrkimyksensä hankkeessa on ollut kuluttajan älypuhelinsovelluksen toteuttaminen, jolloin asiakas saa tarvekartoituksen pohjalta sellaista liikenteen informaatiota, joka auttaa häntä ennen matkaa, matkalla ja matkan jälkeen. Helptenin osalta datan myyminen viranomaisille on yksi osa laajempaa liiketoimintakokonaisuutta. Myös Cinia Oy ja InfoTripla Oy on tunnistettu aktiivisiksi toimijoiksi hankkeen muodostamisessa ja työryhmätyöskentelyssä. Cinian keskeinen osaaminen liittyy tienvarsitelematiikkaan eli laitteiden ja järjestelmien rakentamiseen ja ylläpitoon sekä liikkuvan kaluston kokonaispalveluihin. InfoTriplan kiinnityskohta Liikennelabraan tulee tiedon visualisoinnista, jossa se kerää tiedon ja visualisoi sen Liikennevirastolle työkaluksi hankkeen tavoitteiden saavuttamiseen.

Tietynlaisiksi **välittäviksi toimijoiksi** voidaan kuvata ITS Finlandin ja Eera Oy:n roolia hankkeessa. ITS Finland kuvaa itseään kansalliseksi älykkään liikenteen ja kuljetuksen kehittämisen yhteistyöfoorumiksi ja -verkostoksi kooten hallinnon, tutkimuksen ja yritysten osapuolet yhteen. ITS Finlandin tavoitteena on edistää älykkään liikenteen palvelujen toteuttamisen ja liikennetelematiikan liiketoiminnan edellytyksiä sekä tehdä yleisesti tunnetuksi tieto- ja viestintätekniikan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. (ITS Finland 2015.) Yrityskentän lisäksi mukana ovat vahvasti myös viranomaistoimijat, kuten ministeriöt, virastot ja kaupungit sekä tutkimus- ja koulutus etujärjestöjä ja liittoja unohtamatta. Monen haastateltavan mukaan tämä on melko harvinaista maailmalla. Toki osa tuo esille sen, että yhdistyksessä näkyy vahva teknologiasektori ja asiat pyörivät monesti sen ja tietäntyyppisten yritysverkostojen ympärillä. ITS Finlandin keskeinen toimija korostaa kuitenkin sitä, että yhdistys ei kuvittele olevansa ainoa älykkään liikenteen verkosto, vaikka sen toiminnassa on kattavasti suurin osa liikennealan toimijoista mukana, tai ainakin toimijat ovat tietoisia siitä.

"[...] ja siis aika sulassa sovussa, ja siinä taas me ollaan ehkä vähän poikkeuksellisia, koska ei kaikissa maissa oo niin, se voi olla, että tällainen älyliikenneverkosto on ihan puhtaasti niiden kaupallisten toimijoiden oma juttu ja se verkosto sitten joskus saattaa olla yhteydessä siihen julkisten toimijoiden verkostoon." Haastateltava IV

Liikennelabrassa ITS Finlandin tehtävänä on tuoda kokoavasti kaupallisten yritysten ja viranomais-toimijoiden näkemyksiä yhteen, jotta saadaan luotua yhteinen käsitys asioista, kuten esimerkiksi molempien tavoitteita toteuttavasta hankintamallista. Välittäjänä ITS Finland on tuonut Liikennelabran pariin asiasta kiinnostuneita tahoja, tietyllä tavalla toiminut myös hiljaisempien ja pienempien yritysten äänenkannattajana. ITS Finlandin merkittävyyttä kuvataan hankkeessa erityisesti yritysten näkemyksien välittämisessä ja yhteen kokoamisessa viranomaisuuntaan, alan näkemyksien esille tuomisessa liikennealalle ja yhteiskunnalliselle tasolle sekä kansainvälisen toiminnan edistämisessä.

"[...] on oltava jossain sellainen foorumi, missä niin kuin uutta konseptia voidaan viedä eteenpäin, jossa sitä voidaan niin kuin pohtia koko alan kannalta, että hei mites tää pitäisi nyt oikeasti ryhmitellä?" Haastateltava VI

"ITS Finlandin rooli on ensinnäkin ajaa tätä älyliikenteen merkittävyyttä ja etua, jotta se otettaisiin huomioon näissä väyläinvestoinneissa ja rahoituksessa ja muissa entistä keskeisemmin." Haastateltava XI

Kuten luvussa 5.2 esitettiin, verkostojen ketjuuntuminen tarkoittaa sitä, että verkostojen välillä on enemmän tai vähemmän vahvoja tai heikkoja rajapintoja, jotka nivovat paitsi toimintaa myös toimi-

joita vahvasti yhteen. Ketjuuntumisesta huolimatta niiden tehtävät ovat muotoutuneet erityyppisiksi. Yhtenä esimerkkinä tästä eräs haastateltava ottaa ITS Finlandin ja Tampereella toimivan ITS Factorin, joka on paikallinen älyliikenteen innovaatio- ja kehitysympäristö kiinteässä vuorovaikutuksessa kattojärjestö ITS Finlandiin.

ITS Finland ei ole päättävä elin, vaikka sen jäsenistä löytyy useita julkisia toimijoita. ITS Finland on alan asiantuntijaverkosto, joka ei itse tee projekteja tai käytä resursseja toimintoihinsa, vaan käyttää näissä omia ja muita alaverkostoja hyväkseen. Tätä on haluttu korostaa yhdistyksessä, joka toimii jäsenmaksuilla ja edustaa alaa kattavasti. Yhdistys ei siis lähde suosimaan jotakin tiettyä hanketta tai projektia ja tätä ilmentää monen haastateltavan esiin nostama neutraliteetti. ITS Finlandin tehtävänä on järjestää valtakunnallisia tapahtumia, tehdä aloitteita ja jakaa informaatiota jäsenilleen, kun taas kaupalliset ratkaisut ja konsortiot muodostetaan muualla. Monet haastateltavat nostavat arvoonsa myös yhdistyksen suhteet ja edunvalvonta- ja lobbausroolin. Etenkin kansainvälisten kontaktien luomisessa ja verkostoitumisessa ITS Finland koetaan avainpelaajaksi. Se on myös kansallisesti tärkeä toimija, jonka tehtävänä ei ole suoraan tuottaa liiketoimintaa yrityksille, vaan viedä viranomaisten suuntaan viestiä alalta esimerkiksi lainsäädännöllisistä esteistä ja luoda näin omalta osaltaan edellytyksiä ja mahdollisuuksia yritysten liiketoiminnalle ja viennille.

"Me tarvitaan sellaista järjestötason toimintaa, joka on siellä korkealla, ja juttelee siitä asiasta ja juttelee sen ministeriön kansliapäällikön kanssa tarvittaessa, ja sitten meillä on näitä erilaisia ryhmittymiä, koska se on se oikeasti, missä se konkreettinen liiketoiminta tehdään. " Haastateltava XII

Toiseksi **välittäjätoimijaksi** nostettu Eera Oy toimi Liikennelabra -hankkeessa palkattuna ja kilpailutettuna koordinaattorina vuoden 2014 ajan. Vuodelle 2015 ei päätetty kilpailuttaa koordinaattoria, sillä hankkeen etenemistä haluttiin seurata ja katsoa, mihin suuntaan pienen suvantovaiheen jälkeen lähdetään. Eeran yhteyshenkilö kuvaa omaa ja organisaationsa roolia verkostojen rakentajaksi ja toimijoiden yhteen liittäjäksi, jossa tarkoituksena on saada toimijat samaan suuntaan ja sitoutumaan. Haastateltavat kokevat yhtenäisesti, että hankkeelle tarvittiin ehdottomasti ammattimainen koordinaatio, jotta hanke pysyy käynnissä ja kasassa. Eeran panos hankkeelle nähdään keskeisenä ja erään haastateltavan mukaan oli positiivista ja asioita selkeyttävää, että joku ulkopuolinen vei hanketta eteenpäin.

"Ei tää olisi niin kuin näillä meidän resursseilla toiminut, sellainen rumba, jossa oli tosiaan ne 60 tapahtumaa ja niihin kaikki kutsuminen ja seuranta ja.. että kyllä siinä ehdottomasti tarvittiin tällainen." Haastateltava II

Tekesin rooli kulminoituu pitkälti **verkosto- ja rahoitustoimijaksi**. Liikennelabraa varten Tekesillä ei ole erillistä rahoitusohjelmaa, mutta he ovat julkisesti tuoneet esille, että Liikennelabraan liittyviin kehittämisaktiviteetteihin heiltä löytyy rahoitusta lähestulkoon mistä tahansa heidän ohjelmastaan ja rahoitusinstrumenteistaan älyliikenteen poikkileikkaavasta luonteesta johtuen. Tekesin rooli Liikennelabrassa liittyy hankintoihin ja osaamisen kasvattamiseen siinä, kuten perustettu Huippuostajat -hanke osoittaa.

"[...] että se Tekesin kulma, millä ne on mukana tässä, niin liittyy nimenomaan tähän innovatiivisiin hankintoihin, niillä on sellainen ohjelma kuin Innovatiiviset hankinnat, josta mullakin on yksi projekti just siellä liittyen just siihen, että miten me hommataan sitä dataa ja ne rahoittaa tota hankintaa just tota kautta, se on ihan hyvä, se puoli varmaan toimii ihan hyvin." Haastateltava IV

Etenkin älyliikennesektorilla uusien yritysten kannalta Tekesin kontaktit ja verkostot ovat merkittävä etu, ja Tekes on luonut kansainvälisiä verkostoja aiheen piirissä etenkin muutamilla pistemäisillä iskuilla. Toisaalta osa haastateltavista kokee, että Tekes oli enemmän hankkeessa erillisenä toimijana sivussa ikään kuin asiaa "jeesimässä" kuin aidosti hankkeen sisällä toimimassa samassa linjassa muiden viranomaistoimijoiden kanssa.

Hankkeen ohjausryhmään kuuluvaa Helsingin kaupunkia haastateltavat luonnehtivat **aktiiviseksi taustapelaajaksi**. Helsinki on ollut hankkeessa jäsenenä ja laittanut siihen myös hiukan rahallista panosta, mutta ei ole ollut samanlaisessa veturiroolissa kuin Liikennevirasto ja Trafi. Liikenneviraston tavoin Helsinki on kiinnostunut ajantasatiedosta, vaikka ei ole vielä sopimuksia solminut yritysten kanssa. Ajatuksena kuitenkin on, että myös se voisi jatkossa hyödyntää hankkeen aikana solmituja yrityssuhteita datan hankkimiseen. Taustapelaajan roolista huolimatta moni haastateltava korostaa Helsingin aktiivisuutta näkemyksien esille tuonnissa ja keskusteluihin osallistumisessa. Helsingin edustaja painottaa itsekkin, että kaupungilla on selkeä halu olla mukana jo omien intressiensä takia, mutta kokee toimivansa osaltaan myös eräänlaisena kaupunkien edustajana hankkeessa välittäen kehittämistuulet eteenpäin esimerkiksi Tampereelle. Toimijat nostavat myös HEREn aktiiviseksi taustapelaajaksi, joka etenkin alkuvaiheessa ja työryhmätyöskentelyvaiheessa oli dynaaminen ja johti markkinatyöryhmää. Liiketoiminnallisesti heidän intressinsä eivät kantaneet sopimuksen tekemiseen tai palveluiden kehittämiseen, mutta he halusivat olla mukana kehittämässä yhteistä hyvää saaden viranomaisreferenssiä maailmalle.

HSL ei ole ollut kovin aktiivisesti mukana hankkeessa lukuun ottamatta syksyllä 2014 järjestettyä joukkoliikenteen tilaisuutta. Näin ollen sen roolia voisi kuvata **tarkkailijaksi**. Haastateltavien mukaan tämä johtuu pitkälti siitä, että Liikennelabra on keskittynyt yksityisautopuoleen, joka ei ole

HSL:lle ydintoimintaa. Taustatoimijan roolista huolimatta moni haastateltava nostaa esiin HSL:n aktiivisuuden yleisesti asian äärellä omien näkemyksiensä ja projektiensa kautta.

Potentiaalisiksi toimijoiksi voidaan kutsua toimijoita, joiden nimi toistuu haastateltavien puheissa usein ja pohdinnoissa niille kuvataan roolia hankkeen piirissä. Toistuvimmaksi tällaisesta joukosta nousevat vakuutusyhtiöt etenkin, jos tulevaisuudessa siirrytään kilometripohjaiseen maksamiseen liikenteessä. Vakuutusyhtiöillä on jo valmis rahasuhte liikenteen käyttäjään, joten se nähdään merkittävänä pelaajana myös vallankäytön näkökulmasta. Monien toimijoiden suulla vakuutusyhtiöiden osallistumista hankkeeseen toivottiin selkeästi, jotta he lähtisivät selvittämään kilometripohjaisen maksamisen edellytyksiä.

"Mehän yritettiin jo, kutsuja meni vakuutusyhtiöille, mutta ne jäi vähän pois tästä, selvästikin ikään kuin heillä on omia kehityshankkeita menossa tähän liittyen [...] niin tota halusivat varmaan vielä pitää sen tavallaan omana tietonaan, [...] mutta me ollaan, tarkoitus on, että me vähän lähestytään sitä puolta sit erikseen. Et se voisi olla yksi, mikä nyt voisi olla tällainen tulevaisuuden taho, yhteistyökumppani." Haastateltava VIII

Toisaalta eräs haastateltava toteaa osuvasti, että potentiaalisten toimijoiden joukko riippuu siitä, mitä tavoitellaan. Tämä ilmenee muun muassa siinä, kuinka kaupunkien roolit ja nimet kuten Tampere ja Oulu nousevat esiin etenkin, jos Liikennelabraan liitetään joukkoliikenneajattelu mukaan. Potentiaalisten toimijoiden joukko ei ole staattinen, sillä nykyhetken potentiaalisten toimijoiden siirtyessä verkostotoimijoiksi esiin astuu uusia potentiaalisia. Polkuriippuvuus on selkeästi havaittavissa myös potentiaalisten toimijoiden määrittelyssä: esimerkiksi start upit ja pienyritykset saavat roolin vasta, kun liikennedatalla alkaa kertyä enemmän ja sitä on mahdollista avata. Isot kansainväliset firmat ja muut toimialat tulevat kyseeseen, jos hanke ja ilmiö älykkäästä liikenteestä kasvavat vielä merkittävämpään asemaan.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että haastatteluista nousee esiin tyytyväisyys hankkeen piirissä olevia toimijoita kohtaan sekä julkisen että yksityisen sektorin näkökulmasta.

"Meillä oli kyllä ihan oikeat henkilötkin, että tää porukka ihan hyvin pystyi tekemään sen." Haastateltava III

"Siinä täytyy sanoa, että siihen löytyi kyllä tuolta julkiselta puolelta ihan loistavat tyypit, että mä luulen, että tätä ei olisi syntynyt, jos sinne ei olisi löytynyt sellaiset tyypit ja sellaiset, jotka pystyvät myöskin yhdessä tätä asiaa funtsimaan, jotka tän vei läpi, ilman sitä innostusta tähän ei olisi mennyt yhtään mihinkään, ihan varmasti." Haastateltava VI

Viestintä, tuloksellisuus, oppiminen ja johtajuus verkostohallinnan toimivuutta ylläpitämässä

Palatakseni verkostohallinnan toimivuuden elementteihin **5) selkeä ja johdonmukainen viestintä** saa selkeästi jalansijaa. Keskeistä viestinnässä on se, että kaikilla osapuolilla on sama käsitys käsitteistä ja termeistä sekä siitä, mitä tehdään. Moni haastateltava tuo esiin sen, että verkostomainen työskentely tuo esiin korostuneen tarpeen viestintään ja sen yksinkertaistamiseen. Luvussa 5.2 käsitelty tarpeenmukaisuuden jatkuva arviointi voidaan ottaa myös viestinnän lähtökohdaksi: mistä tässä on kyse, mitä yritykset tästä saavat, liikkuko rahaa vai ei ja millä edellytyksillä toimitaan, mikä on odotus lopputuloksesta ja mitä riskejä hankkeeseen sisältyy. Keskeinen viestinnällinen asia hankkeessa on ollut myös viranomainen-yritys-asiakas -akselilla, jotta asiakkaat ovat ehdottoman tietoisia ja suostuvaisia liikkumistietojensa välittämisestä yrityksiltä viranomaisille. Julkisen puolen toimijan mukaan tässä asiassa ei ole varaa liikkua "harmaalla alueella".

"[...] että on tärkeitä se vuoropuhelu, ikään kuin, oikeastaan kolmen tahon välillä, et toisaalta ne loppukäyttäjät, matkustajat ja sitten ne uusien palveluiden kehittäjät ja sitten ne, jotka voi vaikuttaa sellaisiin kansallisiin linjauksiin." Haastateltava VII

Lähes kaikki haastateltavat kokevat tiemaksuasian viestinnän epäonnistuneen ja kääntyneen tarpeettomankin kielteiseksi. Etenkin Ollilan työryhmän raportti sai negatiivisen kaiun julkisuudessa. Raportti kääntyi toimijoiden mukaan viestinnässä vain yksityisyydensuojakysymyksiin ja osittain populistiseen "isovelji valvoo" -asetelmaan, joiden perustelut olivat osittain aiheellisia, osin aiheettomia. Moni kansalainen ymmärsi viestin niin, että kilometripohjainen maksu tulee lisänä kaiken muun, jo olemassa olevan päälle, vaikka sen tarkoituksena oli korvata jokin asia.

"Se tiemaksussa, siinä meni oikeastaan... se on esimerkki siitä, miten mediahallinta meni pieleen täysin sekä viranomaisilta, ITS Finlandilta että muilta, että se olisi voinut... jos sen olisi uutisoitunut duurissa, eikä mollissa, niin sehän olisi uutisoitu niin, että... se olisi pitänyt uutisoida niin, että tota noin, autovero laskee ja tota noin, tulevaisuudessa, että siirrytään tällaiseen, että maksat käytön mukaan, niin maksat kilometrien mukaan, mutta autojen hinnat laskee Suomessa." Haastateltava XI

Viestinnän tulee huomioida myös olosuhteiden muutokset. Ajallisen ulottuvuuden siirtyessä eteenpäin eli liikuttaessa Liikennelabrasta ja verkostomaisesta työskentelystä kaupalliseen toimintaan eräs haastateltava kokee tärkeänä viestinnällisen ja kielellisen irrottautumisen Liikennelabrasta. Hän korostaa Liikennelabran olevan pääasiallisesti viranomaisulottuvuus älykkään liikenteen kehittämiseen, johon on otettu mukaan kaupallisia toimijoita, mutta se, mitä yritykset tarjoavat palveluina

kuluttajille on liiketoimintaa ja asiakassuhde. Tämän vuoksi Liikennelabra -sanankäyttö julkisuudessa on yrityksille haastavaa.

"[...] koska jos me pyritään rakentamaan kestävä liiketoimintaa, yritetään saada asiakkaita sinne mukaan, että lähtisi kasvuun, ja kenties pyydetään heiltä joku euro tai jotain maksua/kk, niin jos viestiä tulee, että tää on joku Liikennelabra, laboratorio, niin sehän vääristää sen koko jutun. Laboratoriokoe alkaa joskus ja päättyy joskus. Ja jos kuluttaja mieltää, että he on niin kuin koe-eläimiä tällaisessa labrassa, niin kysymyshän menee toisin päin: Paljonkos me maksetaan heille, että he tulee johonkin labraan?" Haastateltava VI

6) Tuloksellisuus nousee haastateltavien puheessa korostuneeseen asemaan toimivuuden osatekijänä saaden selvästi merkityksen eteenpäin ajavana voimana. Toimijat toteavat, että lähtökohtaisesti kaikki on mennyt niin kuin piti, asiat ovat edenneet ja toimijoilla on ollut positiivinen henki. Myös Ståhle (1998) ja Sotarauta ym. (2003, 140) ovat tunnistanee tarpeen keskustelulle saavutusten ja tavoitteiden välisestä suhteesta sekä positiivisen että negatiivisen palautteen tärkeyden toimijoiden tekemisestä ja tuotoksista. Sotarauta ym. (2003, 40, 123) puhuvat kehittämistoiminnan lyhyen aikavälin tuloksista, joilla luodaan uskoa kehittämisprosessin tulevaisuudelle ja pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiselle. Sotarauta ym. ovat nostaneet tutkimuksessaan esiin tuloksellisuuden haastavan mittaamisen tarkoittaen etenkin vaikutuksien ja lisäarvon paikannettavuutta juuri kyseessä olevaan kehittämistoimintaan, mutta haastavuudesta huolimatta siihen tulisi aktiivisesti pyrkiä. Eräs haastateltava kuvaa tuloksellisuutta verkoston tulosvastuuksi, jossa konsensuskseen pyrkiminen ei saa ohittaa tuloksia.

"Mutta, että tässähän on saatu, vielä kun miettii, niin kun listaa vaan, mitä kaikkea on saatu aikaiseksi, niin saa aika monta, yksittäistä huikeaa juttua..." Haastateltava IX

"[...] kyllä se oli, sanotaan tän historian aikana, se on parhaiten mennyt se Liikennelabra kuitenkin [...]" Haastateltava X

Liikennelabran tuloksellisuus kuvantuu viiden ulottuvuuden kautta. **1) Teknisen tavoitteen todentaminen** on ollut Liikennelabran tavoite alusta saakka ja edennyt hankkeen myötä pisteeseen, jossa yritykset ovat toimittaneet luotua kanavaa pitkin oikeaa liikennedatata viranomaisille ja sitä on kyetty visualisoimaan. Teknisesti on siis saatu testattua, että olemassa olevilla välineillä kyetään keräämään jo melko luotettavalla tavalla dataa. Moni haastateltava kuvaa teknisen tavoitteen todentamista tärkeäksi pohjatyöksi myös tulevaisuuden kannalta, jos kilometripohjaiseen maksamiseen siirrytään.

Toisena tulokokonaisuutena on **2) brändin ja näkyvyyden luominen sekä tietoisuuden leviäminen**. Liikennelabrasta on saatu synnytettyä brändi, jonka alla voi tehdä ja kokeilla ennakkoluulottomasti erilaisia asioita. Erityisesti toimijat korostavat kansainvälistä kiinnostusta Suomea ja sen tapaa kehittää tulevaisuuden liikennejärjestelmää älykkään liikenteen ja MaaS -ajattelun pohjalle – siinä moni kokee Suomen olevan etunojassa maailmanlaajuisesti. Näkyvyys on saanut aikaan tietoisuuden leviämisen; hankkeen ympärille on saatu houkuteltua täysin uusia toimijoita, jotka tuovat uusia näkemyksiä ja osaavat kyseenalaistaa vanhoja tapoja ja tottumuksia Suomen kaltaisessa, hiukan pienien piirien maassa. Viranomaispuolella koetaan tärkeänä myös se, että yhä useampi kaupallinen toimija on tietoinen viranomaisten tavoitteista ja siitä, mihin lähitulevaisuudessa pyritään. Haastateltavat nostavat esiin, että tällä hetkellä monen eri organisaation toimesta ja monilla eri foorumeilla pohditaan älykkääseen liikenteeseen ja liikkuminen palveluna -ajatteluun liittyviä teemoja.

"[...] että pilotteja pukkaa joka suunnasta ja ovista ja ikkunoista, että mitä me otetaan, ja halutaanko me lähteä viemään Suomea maailmankartalle, niin kuin me ollaan itse asiassa vähän tehtykin [...]" Haastateltava III

Haastateltavat nostavat prosessituloksena esiin **3) aktiivisen vuoropuhelun ja yhteen kietoutumisen** viranomaisten, kaupallisten toimijoiden ja sidosryhmien välillä. Keskeiseksi nostetaan myös älyliikenteen saaminen poliittiseen ja kansalaiskeskusteluun. Asioita on saatu vietyä eteenpäin hyvässä hengessä, vaikka erilaisia näkemyksiä ja intressejä on pitänyt sovittaa yhteen. Tämä on vaatinut kompromissihenkeä ja tyytymistä välillä myös itselle toiseksi parhaaseen vaihtoehtoon. Moni korostaa erilaisten näkemyksien merkityksen erityisesti kehittyvillä markkinoilla ja kehittämis- ja innovaatiotyössä. Haastateltavat toteavat, että Liikennelabrassa päästiin pitkälle ja lähelle verkostojen ja verkostoajattelun ideaalia, sillä keskusteluja käytiin erään haastateltavan sanoja lainaten "paljon muutenkin kuin tarjouspyynnön kautta".

"Tää on ollut erittäin hyvä prosessi sikäli ja kyllä mä oon tyytyväinen, että sikäli se onnistui, nimenaan tää kumppanuusajattelu, public-private, se sai nyt hyvän, konkreettisen muodon [...] sellaisella prosessitasolla mä näen kyllä, se on tärkeämpi juttu, kun se, montako yksittäistä ajoneuvoa me saatiin mukaan tähän pilottiin." Haastateltava III

4) Hankintaosaamisen kehittymistä ja uusien toimivien mallien luomista suurin osa haastateltavista pitää yhtenä hankkeen tärkeimmistä onnistumisista. Liikennelabrassa ei kilpailuteta perinteisellä tavalla tarjouspyynnön kautta, vaan viranomainen antaa ainoastaan reunaehdot tavoitteen mukaiseen, haluttuun dataan, eikä puutu palvelun sisältöön, jolla yritykset tiedon tuottavat. Mallissa

julkinen sektori ostaa siis liikennedatata palveluoston kautta. Moni toimija pitää luotua mallia erinomaisena ja toivoo, että sitä hyödynnetään laajasti muuallakin. Perinteisellä tavalla kilpailutettuna hanke olisi toimijoiden mukaan tullut kalliimmaksi ja lopputulos köyhemmäksi. Kokonaisuutena älykkään liikenteen hankintaosaaminen on kehittynyt, sillä kyseessä oli haastava, ei selkeään suoritteeseen liittyvä hankinta.

"Mä en tiedä liikennealalla et missään muualla tilaaja niin kuin ostaisi liikenteeseen liittyviä asioita kunnolla avoimesta markkinasta, et se on aika harvinaista." Haastateltava VI

Tietyllä tapaa kokoavana tuloksena voidaan pitää **5) liikenteen palvelumarkkinan edistymistä**, eräänlaisen alkubootin luomista sille. Haastateltavan mukaan hankkeen aikana on päästy konkreettisiin päämääriin siitä, että digitaalisia liikenteen palveluja syntyy nyt koko ajan myös kuluttajapalveluinvestointeina. Yrityspuolella on rohkeasti lähdetty mukaan hankkeeseen, joka murtaa perinteistä B2G (business to government) -markkinaa: tässä hankkeessa valtio ei ole lupautunut ostamaan mitään, vaan osoittanut kiinnostuksensa tietäntyyppistä dataa kohtaan. Yrityspuoli antaa kiitosta myös viranomaisille, joka edistääkseen markkinaa ja yritysten toimintaedellytyksiä, maksaa tällä hetkellä niin sanotusti ylihintaa datasta yrityksille.

7) Oppimis- ja analyttisyyskyky voidaan liittää Liikennelabran toimijoihin verkostoa koossa pitävänä elementtinä. Toimijat kuvaavat oppimisen keskeisen annin olevan juuri siinä, että ei jäädä vellomaan niihin asioihin, jotka eivät menneet täysin läpi, vaan ennemmin lisätään höyryä ja mennään eteenpäin. Tärkeintä on toimijoiden mukaan se, että Liikennelabrasta saatuja oppeja ja hyvää hankintamallia ei hukata, vaan niitä käytetään laajemminkin esimerkkinä ajatuksien ja asenteiden muuttamisessa. Paitsi jälkianalyysin niin myös jatkuvan arvioinnin kriittisyyttä haastateltavat korostavat. Jatkuvassa arvioinnissa korostuu se, millaisia uusia keinoja voitaisiin luoda palvelumarkkinoiden kehittämiseksi. Jälkianalyysin suhteen toimijat nostavat erityisesti esiin kysymyksen siitä, miksi jo markkinassa olevat yritykset, joilla olisi resurssit ja vaadittavaa dataa osallistua hankkeeseen ja saada markkina-apua, eivät kovassa kilpailutilanteessa käytä sitä hyväkseen?

Yksi esimerkki oppimisesta liittyy jo edellä käsiteltyyn älyliikennekäsitteeseen ja ymmärryksen kasvamiseen: ihmiset eivät ole halukkaita maksamaan liikenteeseen liittyvistä lisäpalveluista kovinkaan paljon eli ne eivät riitä ja kanna liiketoiminnalliseen ansaintaan ja laajaan, yhteiskunnalliseen merkittävyyteen saakka. Monen toimijan mukaan on lähes naiivia ajatella, että liikenteeseen tulisi kovinkaan paljon kännykkäsovelluksia, joista ihmiset haluaisivat maksaa, etenkin jos olemassa on jo lähes vastaava ilmainen palvelu.

"Älyliikenteessä ja liikenteen digitalisaatiossa on kysymys liikenteen ostamisesta digitaalisten palveluiden kautta, ei sääpalvelun tai reitityksen [...] vaan eri välineillä tapahtuvan liikkumisen [...]
Haastateltava IX

Muut oppimiseen liittyvät teemat kiteytyvät fokuksen ja kärkiviestin jatkuvaan ylläpitoon ja uudelleenarviointiin, hankkeen aikataulutukseen suunnittelusta toteutukseen ja muutamiin hanketeknisiin kysymyksiin. Muutama toimija nostaa myös esille markkinoiden valmiuden arvioinnin ja toimintaympäristön paremman tuntemuksen.

Verkostohallinnan toimivuuden kahdeksantena elementtinä (8) pidetään **johtajuutta**. Johtajuuden osalta Liikennelabrasta voidaan tunnistaa kahdenlaisia haasteita, joista ensimmäinen liittyy **1) operationaalisen tason johtajuuteen**. Operationaalinen johtajuuskysymys heijastuu hankkeen tueksi perustettujen ryhmien, yhteistyöryhmän, kumppanuusryhmän ja ohjausryhmän, epäselvään työnjakoon ja vastuutukseen. Näistä yhteistyöryhmä toimii ylhäällä, ohjausryhmä sen alapuolella ja kumppanuusryhmä näiden vieressä. Yhteistyöryhmä koostuu ministeriöiden ja asiaan liittyvien virastojen pää- tai toimialajohtajista sekä kutsuttuina myös yrityspuolen johtajista. Ryhmän tehtävänä on luoda hankkeelle isot suuntaviivat ja puitteet sekä viedä asioita eteenpäin. Moni haastateltava kuvaa ryhmää tiedonanto- ja keskustelufoorumiksi, jossa ei tehdä varsinaisesti päätöksiä. Ryhmän rooli ei ole noussut kovin merkittävään asemaan, ja se on kokoontunut hankkeen aikana vain muutamia kertoja. Haastateltavat korostavat, että tällä hetkellä Liikennelabra -hanke on yksinomaan liikennesektorin hanke, vaikka toivomusta laajempaan ja aktiivisempaan osallistumiseen on selkeästi havaittavissa. Liikennelabra -hanke on lähtenyt liikkeelle poliittisesti herkältä alueelta, joten moni haastateltava kokee tietynlaisen selkänöjan ja ylätasen tuen tärkeäksi. Moni kokee, että herkässä asiassa on käytännössä mahdotonta toimia, ellei yhteistyöryhmän kautta ole saatu myös ministerin siunausta tutkittaville ja kehitettävillä asioille.

"[...] mutta siihen tekemiseenkin voisi olla järkevää esimerkiksi valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön, periaatteessa kaikki ministeriöt, en ihan kaikkia ehkä luettelisi, mutta aika paljon, että on se iso vyyhti, jossa me voitaisiin niin kuin katsoa sitä poikkihallinnollista niin kuin tarvetta ja silloin näissä kaikissa varmaan tietynlaisia intressejä on, tai ainakin niin, että ei tehtäisi asioita, jotka on sit sen intressin tai kokonaisstrategian vastaista jotenkin, että Oy Suomi Ab:ta pitäisi saada paremmin mukaan." Haastateltava VIII

Ohjausryhmään kuuluvat LVM, Trafi, Liikennevirasto, Tekes ja Helsingin kaupunki. Ryhmä tekee käytännössä päätökset siitä, mitä ohjelmassa tehdään, mitkä ohjelman tavoitteet ovat ja käynnistääkö jokin hanke tai hankinta. Ohjausryhmä haluttiin pitää pienenä ydinyrkkinä, jotta sen toi-

minta pysyy hallittuna. Niin sanotusti suljettujen ovien taakse kuuluvat päätökset tehdään ohjausryhmässä, sillä viranomaispäätöksiä ei voida tehdä yritysryhmässä. Kumppanuusryhmän muodostavat puolestaan ohjausryhmän toimijat ja ne kaupalliset toimijat, jotka ovat olleet hankkeen piirissä mukana. Ryhmä on keskustelevalle ja se valmistelelee erilaisia asioita. Ryhmän toiminta perustuu avoimet ovet -periaatteelle, jolloin kaikki halukkaat pääsevät mukaan. Yrityspuolen toimija kuvaa, että kumppanuusryhmä on luonteva ympäristö käydä Liikennelabra -keskustelua ja laajemmin pohdintaa markkinoiden kehittämisestä.

Kolmen ryhmän rakennetta moni kuvaa himmeliksi, josta on vaikea saada otetta. Osan mielestä ryhmiä tuli liikaa, ja myös viranomaistoimijoiden mukaan kolmiportaisen mallin luominen ei ollut alussa helppoa ja se haastoi ohjausta. Mallin ohjaus- ja johtajuussuhteet alkoivat selkeytyä loppuvuodesta 2014. Yksi haastateltavista korostaa, että kyseessä on poikkeuksellinen ja uusi hanke, joten myös ryhmien perustaminen ja roolitus on ollut oppimisprosessi uuteen tapaan. Toisaalta haastateltavat kokevat tasapuolisuuden nimissä tärkeänä, että hankkeessa luotiin laaja-alaiset mahdollisuudet osallistua niin valtionhallinnosta kuin yrityksistäkin.

"[...] tähän tuli kritiikkiä nimenomaan siitä, että jos tätä maksupilottia, kun lähdetään kehittämään, niin tää on nyt vaan niiden joidenkin yritysten, jotka on olleet aktiivisia, niin saavat tästä tällaisen etulyöntiaseman suhteessa muihin [...] ja sitä kautta oli pakko sitten muodostaa sellainen kumppanuusryhmä, missä kaikki toivotettiin tervetulleiksi ja oli ikään kuin paikka pöydässä, että saa tulla keskustelemaan." Haastateltava I

Eräs hankkeen toimijoista tuo esiin, että Liikennelabraan sisällytetyillä ryhmillä on keskeinen rooli hankkeessa, mutta se on erilainen kuin moni toimija ajattelee – ohjauksen ja organisoinnin sijaan pitäisi keskittyä enemmän toimijoiden laaja-alaiseen sitouttamiseen sekä kiinnittämiseen yhteen, jota voidaan nimittää yhdistäväksi johtajuudeksi, *connective management style* (vrt. Klijn ym. 2010b, 1076–1077, 1081; Edelenbos ym. 2013, 132, 155–157). Viranomaispuolella myönnetään, että pilottimaisesta luonteesta ja kommunikaatioepäselvyyksistä johtuen yrityksille ei ole ollut selkeää, missä ryhmässä tehdään päätöksiä, missä esityksiä ja missä valmistelua. Tämä aiheutti muun muassa sen, että osa yrityksistä luuli, että kumppanuusryhmässä tehdään päätöksiä, vaikka sen tehtävänä on tehdä esityksiä. Erityisesti poliittisesta tasosta kaukana olevat ja viranomaistoimijoiden kanssa vähemmän tekemisissä olleet toimijat eivät välttämättä hahmota, miten valtiollinen päätöksentekokoneisto toimii ja kenellä on mandaatti tehdä päätöksiä. Toisaalta myöskään viranomaispuolella ei ole ollut koko ajan selkeää, mitä tarkoittaa työryhmän esityspäätös ja mikä on oikea viranomaispäätös. Seuraava lainaus kuvaa hiukan epäselvää roolitusta:

"[...] tavallaan se mandaatti oli, että ne teki "päätöksiä", mutta ne eivät... no joo siellä tietyissä joissakin ryhmissä mietittiin sitten, että miten se jakautuu sitten, että mikä on sen datan arvo, niin et mikä se tavallaan se yksikköhinta jossakin on, et kuka se päätöksen tekee. Et se on viime kädessä, noi tietyt päätökset on aina viranomaispäätöksiä ja viranomaiset tekee ne päätökset, vaikka yritykset on ehkä olleet siinä mukana. "Haastateltava III

Operationaalisella johtajuustasolla toimijat pohtivat myös roolien jakautumista viranomaistahon ja konsultin välillä. Viranomaispuolella koetaan selvänä, että tällaisessa hankkeessa julkisen sektorin projektipäällikkö johtaa aina hanketta; toisaalta monet toimijat kokevat hyvänä, että vahva konsultti koordinaattorin roolissa vie asioita eteenpäin eikä anna hyvällä tavalla mahdollisuutta jäädä liian kauaksi lepäämään asioiden kanssa. Moni näkee ideaalitulanteena, että löydetään vastinpari julkisen konsultti, jossa julkinen toimii virkavastuulla ja tekee päätökset ja konsultti luovii verkostossa toimijoiden välillä ja pitää vauhtia yllä. Osa toimijoista kokee, että roolitus on jäänyt hiukan epäselväksi. Toisaalta osan mielestä tilanne on selkeytynyt hankkeen edetessä, ja LVM ohjaa hanketta ja tekee poliittista taustatyötä virastojen hoitaessa operatiivista tiedonhankintaa ja Eeran koordinaattorin tukiessa tässä työssä eri tahoja pitäen vuoropuhelun yllä. Johtajuuden ei haastatteluiden mukaan haluta nousevan kummallakaan toimijatasolla liian suureksi, sillä siten se voi kääntyä itseään vastaan, tietynlaiseksi jyräämiseksi.

Verkostoille on tunnusomaista, että johtajuus on enemmän jaettua kuin autoritaarista, mutta toisaalta monissa tutkimuksissa on peräänkuulutettu selkeää verkostojohtajuutta (esim. Klijn ym. 2010b, 1075). Yksi haastateltavista korostaa myös sopivan dominoinnin tärkeyttä: lähtökohtaisesti yhteistyö toimii helpommin, kun tiedetään kuka johtaa. Eräs haastateltava ehdottaa kahden johtajan rytmitystä Liikennelabran tyyli- ja hankkeissa: ostettu koordinaattori, jolta voi vaatia asioiden etenemistä ja kokonaisuuden hallintaa sekä yksi projektinjohtaja julkiselta sektorilta, jolla on koko budjetti itsellään sekä projekti- ja neuvotteluvastuu. Näin viranomaispuolen erilliset päätökset jäisivät pois. Yksi haastateltavista liittyy jaettuun johtajuuteen myös johtajuuden siirtyvyyden; Liikennelabrassa johtajuus siirtyi aikajanalla eteenpäin, kun siirryttiin verkostojen rakentamisesta verkostomaiseen työskentelyyn ja lopulta sopimuksilla määriteltiin kaupalliseen suhteeseen. Haastateltavan mukaan tämä on luonnollista ja jopa välttämätöntä erilaisista tehtävistä johtuen. Samaan aikaan myös painoarvo ja vaikutusvalta hankkeessa määrittyvät johtajuuden siirtyvyyden mukaan. Toinen haastateltava nostaa esiin myös sen, että hänelle konsultti näyttäytyi hankkeessa keväällä ja kesällä johtajan paikalla olevana, mutta kesän jälkeen johtajuus on siirtynyt viranomaispuolelle. Kerronnan mukai-

sesti monelle haastateltavalle kysymys projektipääällikyydestä, operationaalisesta johtajuudesta, näyttää hahmottuvan eri tavoin.

"Et se LVM on varmaan näkynyt sellaisena eteenpäin vievänä voimana siihen asti, kun saatiin selville, että näin lähdetään tekemään [...] no nyt sen jälkeenhän se tippuu niin kuin meille yksityisille toimijoille, että saadaanko me, onnistutaanko me löytämään sellainen palvelusisältö, josta kuluttaja on kiinnostunut [...] niin se siinä aikajanalla siirtyy siihen kohtaan, että kun sitä palvelutarjontaa on tulossa, niin eihän LVM:llä ole edes mitään mahdollisuutta sanoa, että mitä meidän palvelun pitäisi olla sille kuluttajalle." Haastateltava V

Toinen johtajuuden haasteista liittyy strategisen tason johtajuuteen eli **2) metahallinnan pilkkoutuneisuuteen**. Metahallinnalla (*meta-governance*) tarkoitetaan tässä tutkimuksessa verkostohallinnan ohjaus- ja kontrollointiprosessia, jossa pyritään vaikuttamaan julkisen sektorin toimenpiteiden ympäristöön, eikä yksittäiseen toimenpiteeseen (vrt. Peters 2010, 37–38). Metahallinnan pilkkoutuneisuudella viitataan tässä tilanteeseen, jossa policy -verkosto on muodostunut hankkeen piiriin näyttäytyen toisille toimijoille hankkeen sisäpuolella olevana ja toisille hankkeen ulkopuolella olevana. Tilannetta voisi kuvata myös niin, että politiikkaverkosto on läsnä, mutta ei vahvasti toiminnassa mukana. Jo aikaisemmin julkisten, puolijulkisten ja yksityisten toimijoiden verkostoksi määritellyssä politiikkaverkostossa (Linnamaa 2004, 66) tietyllä julkisen politiikan toiminta-alueella valmistellaan, tehdään päätöksiä sekä toteutetaan niitä. Politiikkaverkosto kehittyy siis poliittisten ongelmien tai resurssien äärelle, jotka ovat joko olemassa tai ne syntyvät julkisten ongelmien tai kehittämistarpeiden noustessa esiin. (Kickert ym. 1997, 6.) Liikennelabrassa haastateltavat kokevat, että LVM johtaa kokonaisuutta, vastaa Liikennelabran viestinnästä koordinoitusti ja rakentaa brändiä, mutta toisaalta samanaikaisesti poliittinen taso vetää toisesta narusta ja nousee aika ajoin metahallitsijaksi, joka niin sanotusti pakotetun muutoksen kautta asettaa verkoston toimijat epätietoisuuden tilaan johtajasta.

On mielenkiintoista, kuinka metahallinta -kirjallisuus julkisen hallinnan puitteissa keskittyy pitkälti metahallinnan käsitteen määrittelyn kautta keinoihin ja tasoon toteuttaa sitä (vrt. Sørensen 2007, 92–96). Kirjallisuudessa on hyvin vähän käsitelty monimetahallitsijan käsitettä ja sen vaikutusta käytettyihin keinoihin ajassa ja paikassa, joka näyttäytyy tässä tutkimuksessa voimakkaastikin LVM:n virkamieskunnan ja poliittisen tason, käytännössä ministerin, välillä. Käytän tästä tässä tutkimuksessa käsittepareja välitön ja välillinen sekä aktiivinen ja passiivinen. Liikennelabrassa toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen ja instituutioiden muotoilu tapahtuu LVM:ssä, viranomais-
taholla poliittisen tason alaisena. LVM ja virastot virkamiehineen näyttäytyvät verkoston muille

toimijoille aktiivisena ja välittömänä metahallitsijana, mutta ovat virallisesti vain välillisiä toimijoita, jotka toteuttavat poliittisesti annettuja linjauksia. Poliittinen koneisto ja hallinnonalan ministeri ovat virallisesti hankkeen välittämiä metahallitsijoita, mutta näyttäytyvät yrityksille käytännön työssä passiivisena ja välillisenä tahona.

Haastatteluiden perusteella voi todeta, että on haastava tilanne, kun metahallintaa on toteuttamassa samaan aikaan useita toimijoita, mutta niiden aikahorisontti on erilainen. Metahallinnan keinot eivät siis jakaudu vain niiden tiiviyn ja osallistuvuuden mukaisesti (vrt. Sørensen 2007, 92–96) vaan myös aikaperspektiivissä eri toimijoiden välillä. Liikennelabrassa tämä on tarkoittanut ensin toimintapolitiikan ja resurssien kehystämistä sekä instituutioiden muotoilua poliittisella tasolla [niin sanottujen hands-off keinojen käyttäminen], mitä on seurannut verkostoyhteistyön edistäminen ja verkostoihin osallistuminen [niin sanottujen hands-on keinojen käyttäminen] operationaalisten viranomais-toimijoiden taholta. Keinojen välillä metahallitsija on siis muuttunut.

Käytännössä metahallinnan pilkkoutuminen on näkynyt hankkeessa poliittisen tason ailahtelevuutena ja hankkeelle asetettujen tavoitteiden muuttamisena. Haastateltavat kritisoivat melko voimakkaasti poliittisen tason, tässä tutkimuksessa metahallitsijaksi nimetyn tason, toimintaa. Moni kokee, että hankkeen ulkopuoliset haasteet, ministerien vaihdokset ja sitä kautta tavoitteiden uudelleen määrittelyt, ovat aiheuttaneet eniten harmia. Tavoitteiden uudelleen muotoilua, tietyllä tavalla tarinan uudelleen muotoilua, pidetään yhtenä metahallinnan keinoista erityisesti instituutioiden muotoilussa. Monesti instituutioiden muotoilu näyttäytyy positiivisena tarinoiden muotoiluna ja mehengen nostattamisena (vrt. Sørensen 2007, 92–94), mutta on hyvä pitää mielessä, että keinoa voidaan käyttää myös negatiivisesti, kuten Liikennelabran esimerkki osoittaa. Liikennelabrassa on näkynyt voimakkaasti instituutioiden muotoilun lyhytjänteisyys etenkin tiemaksuasiassa. Henkilövaihdoksien kautta poliittisen suunnan kääntyminen vielä päälaelleen johtaa usein vielä suurempiin hankaluuksiin ja huonoimmassa tapauksessa resurssien hukkaamiseen niin viranomaistasolla kuin yrityksissä.

"[...] siinä kohtaa silloinen ministeri ikään kuin liputti sen puolesta, mutta se oli jotenkin niin, että Ollilan työryhmän raportti julkaistiin joulukuussa ja muistaakseni ministeri vaihtui huhtitoukokuussa, niin siinä kohtaa se hänen aikansa sitten jäi aika lyhyeksi enää tukea sitä Ollilan työryhmän työtä, sitten tuli uusi ministeri, joka ei sitten enää halunnut kovin voimakkaasti ottaa tähän asiaan kantaa, ei hän sitä teilannutkaan, mutta ei myöskään ottanut kovin voimakkaasti kantaa aiheeseen ja sitten se jäi ikään kuin tällaisen epätietoisuuden tilaan tämä tiemaksunäkökulma tähän aiheeseen ja nyt sitten vaihtui vielä kerran ministeri ja sitten haluttiin jopa painaa sitä vähän alas,

että nyt tätä asiaa ei enää tutkita tai selvitetä, vaan jäätiin sitten odottamaan uusia vaaleja ja uusia juttuja." Haastateltava I

Edellä kuvatut metahallinnan haasteet kohdistuen poliittisen tason heilahtelevuuteen ja "näkyvätön käden ilmestymiseen" peilaavat ongelmaa, jossa metahallinnan tehtäväksi kuvattu toimintaympäristön muotoilu muuttuukin verkostotoimijoiden käyttäytymisen ohjaamiseen ja rajoittamiseen eli suuntautuu jo konkreettisiin toimenpiteisiin (vrt. Jessop 2002, 240–245 vs. Peters 2010, 38). Itse asiassa aiheellinen kysymys aineistoni perusteella on, ovatko Sørensenin (2007, 96) kuvaamista metahallinnan hands-on keinoista "verkostojen edistäminen" ja "verkostoissa osallistuminen" liian lähellä verkostotoimijoiden käyttäytymisen muotoilua ja siten puuttumista verkostohallinnan prosessiin, jonka tulisi muodostua ilmiöpohjaisesti ja pyöriä toimijoiden välisten vuorovaikutussuhteiden ja pelien kautta (vrt. kuvio 16). Lisätutkimus metahallinnan hands-on keinojen soveltuvuudesta ja käyttölaajuudesta on avainasia verkostojen koordinoinnin selkeyttämiseksi. Tulisiko metahallinnan hands-on keinot liittää nimenomaisesti verkostajohtamisen kenttään, joka muutenkin sisältää verkostokoordinaation läpinäkyvän ja aktiivisen puolen?

Yksityisen sektorin toimijoiden näkökulmasta Liikennelabran kaltaisten hankkeiden painoarvo olisi toisenlainen, jos niistä saataisiin yli hallitusohjelman meneviä asioita. Monien mukaan vaalien läheisyyden huomaa, ja ministerit varovat ottamasta voimakkaasti kantaa asioihin. Erään haastateltavan mukaan tässä monikerroksisuus tulee esiin: poliittista toimintaa ohjaa paitsi puolue ja poliittinen tahto, mutta myös kansalaisten mielipiteet asioista, jotka heijastuvat poliitikkoihin ja heidän päätöksiinsä. Liikennelabran uskottavuusarvo on kärsinyt toimijoiden silmissä, kun tavoitteiden pysyvyyteen ei ole voinut luottaa. Moni tuo esiin pettymyksen siitä, kun tiemaksuteema jäi yhtäkkiä hankkeesta pois. Haastateltavat korostavat, että hankkeen tavoiteasetantaan ei tulisi tehdä suuria muutoksia kesken kaiken, sillä yrityksien investoinnit ovat pitkäkestoisia ja liiketoimintapyrkimykset monivuotisia.

"[...] jos Suomi kuvittelee, että meille saadaan isoja investointeja, missä tää oli hemmetin hyvä, niin toi tommoinen poliittinen ailahtelevuus, niin se niin kuin karkottaa kaiken veke." Haastateltava VI

5.4 Julkinen sektori verkostotoimijana

"Ja sitten pitää muistaa, että me ei olla tavallaan niin kuin tilattu mitään et siinä mielessä me ei olla tilaaja. Elikkä me ollaan vaan tehty tietyt, yhdessä yrityssektorin kanssa, speksattu se, että mitä me ruvetaan, tavallaan millaista dataa me ruvetaan ostamaan, eli me ostetaan se miltä tahansa yritykseltä, joka pystyy sen niillä spekseillä tuottamaan." Haastateltava II

Siirryttäessä verkostohallinnan toimivuuden varmistamisesta kolmannelle verkostokypsyyden portaalle, verkostotoimijatasolle, korostuvat yksittäisten verkostotoimijoiden roolituksen sijaan koko verkostotoiminnan uusi roolitus. Liikennelabrassa on selvästi havaittavissa muutos tilaajan roolista kumppaniksi. Erään haastateltavan määritelmän mukaan "kumppanuus on sitä, että osallistumalla kehitysvaiheeseen vähän voimakkaammin julkinen kylvää samalla siementä sille, että hankinnasta syntyy sellaista, mitä halutaan ja tarvitaan". Haastateltavien mukaan tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei tilaajan ja tuottajan rooleja olisi olemassa – mutta tilaajan roolia on mahdollista kehittää ja monipuolistaa. Julkisen ja yksityisen välisissä suhteissa on edelleen keskeistä tuntea markkinan ja viranomaistoimijan roolit ja tehtävät, mutta erilaiset roolit eivät saisi tukahduttaa kokonaishyötyä.

Oikeastaan voisi sanoa, että tilaajan ja kumppanin välisiin käsitteisiin pätee osaltaan sama siirtyvyyden periaate, jota käsiteltiin luvussa 5.2 johtajuuden yhteydessä: Liikennelabran toimijat tunnistavat, että kevään työryhmätyöskentelyvaiheessa kumppanuushenki oli enemmän voimissaan, kun taas sopimusvaiheessa normaalit lainalaisuudet astuivat esiin. Tässä kohtaa tulee korostaa Liikennelabran poikkeuksellisuutta, sillä yleensä tilaajan ja kumppanin roolien siirtyvyys nousee pintaan jo hankintavaiheessa, johon on ehkä päädytty verkostotyöskentelyn kautta, mutta siitä edetään perinteisen kilpailutuksen ja yksipuolisuuden mukaisesti. Liikennelabrassa puolestaan hankintamallin kehittäminen ja käyttöönotto on piirteiltään jo enemmän kumppanuusajattelua korostavaa ja vasta virallisessa sopimusvaiheessa siirtyvyys tilaajan rooliin alkaa. Kumppanuusroolin siirtyvyyden "pidentäminen" aikajanamaisesti yhteistyösuhteessa takaa myös suurimmat hyödyt niin yksittäisen julkisen organisaation kuin kansantalouden kannalta. Julkiselle sektorille kumppanuusroolin omaksuminen ei ole yksinkertaista. Monet viranomaistoimijat tuovat haastattelussa esiin, että toiminnassa tulee olla tarkkana, jotta ei synny suosimisen tai tukemisen ilmapiiriä joidenkin yritysten suuntaan.

"[...] eihän se voi olla huutoäänestys, että yksityiset huutaa, että sen pitää olla ton verran [...]"
Haastateltava V

Uuteen ajattelutapaan heittäytyminen vaatii kuuntelutaitoa ja niin sanotusti luontoa, jotta pystyy antamaan toiselle toimijalle vapauksia ja irtautumaan perinteisestä hankintamallista. Eräs toimija kuvaa muutosta tilaajasta kumppaniksi poisoppimiseksi "me tiedetään" -ajattelusta. Paikoitellen

Liikennelabrassa näkyy vielä tulkinnallisina eroina se, että tietyistä asioista ei ole keskusteltu yhteistyön aikana ikään kuin vanhan roolin mukaisesti. Tämä aiheuttaa väärinymmärryksiä ja oletuksia. Vuorovaikutus onkin erilaista siirryttäessä tilaajasta kumppaniksi. Julkisen sektorin toimija kertoo, että selkeä viestintä tarkoittaa avointa kerrontaa siitä, millaista dataa heillä on, mitä nyt tehdään, mitä on suunniteltu tulevaisuudessa tehtävän ja mihin ongelmiin vielä haetaan ratkaisuja. Tämä helpottaa myös yritysten suunnitelmallisuutta. Yhtä lailla myös julkisen sektorin toimijat odottavat yrityksiltä entistä tiiviimpää julkisen sektorin asioiden seuraamista, jotta yhteistyö on jouhevaa. Toisaalta eräs toimija tuo osuvasti esiin sen, että välillä joutuu yllättävissä tilanteissa punnitsemaan ja harkitsemaan, onko kyseessä oleva tieto sellaista, että sen voi kertoa toiselle. Paikoitellen Liikennelabrassa vanhat roolit näkyvät edelleen vuorovaikutuksessa:

"Mä ymmärrän, se on tosi vaikeata julkiselle puolelle, kun sä oot tottunut olemaan tilaaja, jossa sun on helppo olla aina oikeassa ja sä voit hyppiä suuntaan tai toiseen, mutta kun sä oot kumppani, niin se ei enää toimikaan, vaan sun olisi oltava siinä luotettava, koska sä tavallaan myyt sille toisellekin sitä, että hei tää kannattaa." Haastateltava VI

*"[...] Mulla itsellä vaan tuli mieleen, kun en oo koskaan kysynyt ***:lta, kun ei oo välttämättä ollut mun asia tässä vaiheessa vielä kysyä sitä, mutta sitten ehkä joskus loppuvaiheessa on hyvä keskustella se, että mikä se heidän käyttäjäryhmänsä on." Haastateltava I*

Millainen on mahdollistava toimija?

Julkisen sektorin uutta roolia määriteltäessä tilaajan ja kumppanin käsitteiden lisäksi haastateltavien puhe kääntyy säännönmukaisesti mahdollistajaan. Haastateltavat nostavat määrittelyssään esille mahdollisuuksien luomisen toisille toimijoille kokeilla ja tuottaa palveluita kehityksen esteitä purkamalla ja pysyen sopivasti poissa tieltä. Monen mukaan moderni lainsäätäjän työ painottaa toimintaympäristön tarpeiden tunnistamista, kokeilulakien luomista ja ripeää lainsäädännön uudistamista, sillä tällainen toiminta luo markkinaa positiivisen paineen. Tietäntäsoista sääntelyä tarvitaan aina ja tarvittavassa sääntelyssä julkisen tulee toimia markkinaregulaattorina, joka tarkoittaa haastateltavan mukaan valvomisen lisäksi myös vaatimista esimerkiksi tiedon avaamisesta kolmansille osapuolille. Rahallinen tukeminen on tärkeää, mutta niin sanottujen "tukiaisten" antamisen sijaan tulisi keskittyä auttamaan markkinan syntymisessä. Julkisen toimijan sanoin "raha on hyvä eporuiske", mutta se ei voi olla ainoa keino edistää markkinaa verkostossa.

"Mutta sen sijaan, että me kerrotaan, että sulla pitää olla tällainen ja tällainen koppelakki ja tällainen keltainen kyltti tossa katolla ja tota sulla pitää olla tällainen lupa, jota ei saa oikeastaan

kuin perimällä. Niin sen tyyllisestä sääntelystä pois. Viranomaisen sääntelyn pitäisi olla se, että kuljettajan pitää olla tietysti ammattitaitoinen ja laatuun liittyvä [...] turvallisuus ja hyvämaineisuus"
Haastateltava II

Keskeinen mahdollistajan rooliin liittyvä asia on haastateltavien mukaan palvelutuottajan roolista luopuminen ja vallan antaminen tässä yksityiselle sektorille. Julkisen sektorin toimijan mukaan tässä on paljon opettelua hallinnonalalla, jossa on totuttu tekemään itse. Toisaalta moni tuo esiin, että Liikennelabrassa nimenomaan mentiin tähän suuntaan, kun palveluille ei asetettu tiukkoja raameja, vaan julkinen oli vain kiinnostunut saamastaan lopputuloksesta. Julkiset toimijat näkevät tulevaisuuden roolin määrittämisen erittäin keskeiseksi tehtäväksi, josta tarvitaan laajaa, yhteiskunnallista keskustelua. Myös kaupallisella puolella tämä nähdään tärkeänä, jotta päällekkäiseltä T&K -työltä, tekemiseltä ja järjestelmiltä vältetään, mikä havaitaan haastateltavan mukaan liian usein hankintavaiheen käynnistyttyä.

"Julkisen pitää ostaa lopputulosta, ja vielä kansalaisen saamaa lopputulosta, jos julkishallinto jostain ostaa." *Haastateltava IX*

"Kyllä se ajatus on niin kuin näin, et me ei liikaa määritellä, mitkä on ne ihmisten käytettävissä olevat älyliikenteen palvelut, me vaan luodaan pohja siihen, että niitä tulee ja sit ikään kuin markkina määrittää, mitä ne on, tarpeen mukaan." *Haastateltava IV*

Mielenkiintoinen ja aiheellinen kysymys liittyy siihen, että mahdollistajan rooli toisaalta poissulkee julkiselta sektorilta palveluiden tuottajan roolin, mutta toisaalta haastateltavan mukaan jollakin tasolla palveluissa pitää olla mukana, jotta ymmärrys ja osaaminen kehittyvät julkisella sektorilla. Tätä ymmärrystä, jota voitaisiin kutsua palvelukontekstiymmärrykseksi, julkinen sektori tarvitsee toimiakseen kaupallisten yritysten eli palveluntuottajien kanssa. Yksi haastateltava kutsuu tätä ymmärrystä kansallisen vision luomiseksi valtiovallan näkemyksistä ja tavoitteista, mitä voidaan pitää palvelukontekstiymmärryksen yläkäsitteenä. Toinen haastateltava liittää tähän oikeudenmukaisuudesta ja yhteiskunnan eduista huolehtimisen. Toisaalta on huomattava, että muutama toimija näkee julkisella puolella edelleen olevan roolia myös palveluiden tuottamisessa, etenkin niin sanotun peruspalvelun tarjoamisessa kansalaisille. Moni toimija korostaa, että julkisen ja kaupallisen sektorin roolien välistä löytyy selkeä ja yhteinen alue, jossa sektoreiden kohtaaminen ja tavoitteiden asettaminen tapahtuu ja tulisi tapahtua entistä vuorovaikutteisemmin. Eräs julkisen sektorin toimija kuvaa roolia seuraavasti:

""[...] toimia tuolla markkinoilla, mahdollistaa ja antaa markkinoiden toimia, mutta olla siellä mukana hyötymässä siitä myös [...] Haastateltava VIII

Useampi haastateltava tuo esille mahdollistajan käsitteeseen liittyviä ongelmia. Monen mukaan se kääntyy usein mielikuvissa liian passiiviseksi toiminnaksi, vaikka esimerkiksi liikenteen alalla suurin osa toiminnasta on julkista. Haastateltavat peräänkuuluttavat mahdollistajan käsitteen määrittelyä ja selvennystä. Markkinoiden edellytysten varmistamisessa julkisella on iso rooli, vastuu ja velvollisuus. Kirjallisuudessa mahdollistavan valtion käsite [enabling state] (vrt. Deakin & Walsh 1996, 33–35) liitetään itse asiassa pääasiassa uuteen julkisjohtamiseen, jota pidetään uuden julkisen hallinnan aikaisempana vaiheena. Uusi julkisjohtaminen oli valloillaan pääasiassa 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa, ja siinä mahdollistavan valtion käsite tarkoitti tilannetta, jossa valtio ennemmin huolehtii palvelukokonaisuuden järjestämisestä kuin suoraan itse palveluiden tuottamisesta. Tämä mukailee haastateltavien puhuntaa myös 2010-luvun julkisen sektorin toimijasta mahdollistajana. Voidaankin sanoa, että mahdollistavan valtion käsite on laajentunut uuden julkisen hallinnan aikakaudella sen alkuperäiseen tarkoitukseen ja ideaan, joka paikoitellen ymmärrettiin uuden julkisen johtamisen ajassa liian kapeasti. Tietyllä tavalla kuitenkin mahdollistavan valtion idea ja käsite itsessään eivät täysin kohtaa, ja haastateltavien huoli liian staattiseksi ja passiiviseksi jäävästä ymmärryksestä on aiheellinen. Yksityisen sektorin suuntaan mahdollistavan valtion käsite varmasti pätee, mutta omassa roolissaan julkisen sektorin tulisi päästä mahdollistavasta toimijasta eteenpäin kohti aktiivista toimijaroolia.

"Ei se voi olla niinkään, sehän ei toimi niin, että tossa on dataa, sitten meidän perävalot näkyy, että hoitakaa, tehkää jotain." Haastateltava IV

Uutta osaamista yksityiseltä julkiselle ja julkiselta yksityiselle

Edellä olen kuvannut julkisen sektorin uutta roolia verkostoajassa kumppanina ja mahdollistajana, jotka muodostavat ensimmäisen palasen verkostokypsyuden kolmannella tasolla. Uuden roolin omaksumiseksi sekä julkiselta että kaupalliselta sektorilta edellytetään kuitenkin myös uudenlaista osaamista, ja tätä voisi kuvata sektoreiden väliseksi ristiin pölytykseksi. Toimiakseen yhdessä toimijoiden tulee ymmärtää toisen sektorin reunaehdot. Julkiselle puolelle haastateltavat nostavat esiin liiketoiminnallisen osaamisen, joka tarkoittaa käytännössä yritysten investointipäätösten logiikan hahmottamista ja julkisen rahan maksimaalisen käytön hyödyntämistä markkinassa. Liiketoiminnalliseen osaamiseen liittyy myös myyntiosaamisen kasvattaminen, sillä uuden hankintatavan mukaisessa mallissa julkisen tulee pystyä myymään aiheen kiinnostavuus ja investointikannattavuus yrityksille. Julkisten toimijoiden näkökulmasta vaatimus uudesta osaamisesta on haastavaa sovittaa

yhteen oman sektorin reunaehto- jen kanssa, jossa jääviysongelmaa tai yhden yrityksen tukemisen mallia ei saa syntyä. Liiketoiminnallisen osaamisen sisäistäminen ei siten voi liikkua liian läheiseen kumppanuuteen yritysten kanssa.

"[...] käytännön esimerkkinä se, että mietittiin, että määritelläänkö, kun tässä on tietty budjetti koko hankkeella, niin määritelläänkö enimmäissumma sille, mitä yksittäinen toimija voi saada? Ja sitten tavallaan se yksityinen sektori viestittää meille, että heillä on tässä tietyt T&K- kustannukset ja kehittämiseen he panostaa ja heidän pitää sitten sitä kautta saada myös tuloja [...] eli meidän pitää täällä pohtia, että mihin me vedetään sitä rajaa, että kun me ei tehdä mitään kilpailutettua hankintaa vaan että onko se esim. parempi, että joku saisi, että meillä olisi yksi iso toimija, joka saisi koko 1,5 miljoonan potin tai onko meillä lukuisia pieniä toimijoita, jotka saa sitten pienemmän siivun. Ja tavallaan pohtia sitä, että miten se business sitten toimii näiden meidän päätösten valossa?" Haastateltava II

"No se fokushan on todella vaikea [...] kun yritys tekee jonkun, niin sen pitää tehdä se hyvin fokusoidusti, jonkun jutun, jossa ne tulee erittäin hyviksi ja kilpailuetu on, ja viranomaistoimijan on vaikea tukea, [...] niiden pitäisi ikään kuin tukea kaikkia, sit siinä on sellainen riski, että siitä tulee sellaista mössöä [...]" Haastateltava X

Toinen esimerkki liiketoiminnallisen logiikan ymmärtämisestä heijastuu puhunnassa vakuutusyhtiöiden roolista hankkeessa. Eräs viranomaistoimija kuvaa asiaa niin, että suoriteperustainen vakuutusmaksumalli olisi vakuutusyhtiöiden näkökulmasta kiinnostava ja yhteiskunnallisella tasolla reilu käyttäjille, kun jokainen maksaisi käyttömäärän ja -ajankohdan sekä ajotavan mukaisesti vakuutusmaksua. Kaupallisen tason toimija puolestaan epäilee ajatuksen toimivuutta liiketaloudelliselta pohjalta, sillä vakuutusyhtiöille paras asiakas on se, joka maksaa paljon, mutta ei kolaroi. Vakuutusyhtiöille tulee löytää liiketoiminnallinen kulma ja intressi, jotta ne tulevat mukaan verkostoon. Markkina-asioiden pohtiminen ei ole ollut perinteisesti julkisen sektorin tehtäväkenttää.

Kaupallisten toimijoiden uudessa osaamisessa korostuu poliittisen toiminnan ymmärtäminen. Erään yritystoimijan mukaan myös kaupallisten toimijoiden tulee kasvattaa tietoisuuttaan julkishallinnon monialaisesta tehtäväkentästä ja reunaehdoista. Hän antaakin viranomaisille erityiskiitoksen haastavasta, voisi jopa sanoa oman mukavuusalueensa ulkopuolelle sijoittuvasta tehtävästä.

"Ja vastaavasti se tekninen ryhmä, jossa tehtiin tää tiedonhankintamalli ja -sopimus, niin erittäin hyvää työtä, siis niin kuin nimenomaan viranomaispuolelta, ei jotkut kaupalliset toimijat varmasti tajunnutkaan, kuinka monimutkainen viranomaiselle on toteuttaa tollainen tietosuojalainsäädän-

nön, hiukan niin kuin rajamailla oleva, vaikeasti hahmotettava, täysin uudenlainen toimintamalli."
Haastateltava IX

Poliittisen kentän tuntemus ei jakaudu tasaisesti eri kaupallisten toimijoiden kesken, ja tämä näkyy myös Liikennelabrassa. Osa toimijoista on selkeästi mukana niin sanotusti sisäpiirissä, ja toiset eivät. Tämä näkyy etenkin hankkeen alkupään tapahtumiin liittyvässä tiemaksuasiassa ja sen poliittisessa takaisinvedossa. Eräs yritystoimija kuvaa tätä niin, että osa poliittisella tasolla uudemmissa kaupallisista toimijoista ei välttämättä ehtinyt tajuta tilanteen muutosta ja lähteä kehittämään uusia mahdollisuuksia. Toisaalta julkisen sektorin toimijat korostavat, että kaikilla toimijoilla oli alusta saakka selvänä, että kyseessä on T&K -kokeiluhanke, jossa vasta selvitetään, testataan ja kokeillaan, miten tiemaksujärjestelmä voisi rakentua. Haastateltava huomauttaa moneen otteeseen, että hanke toimii poliittisen ohjauksen alaisena erittäin herkällä alueella, ja muutoksia saatetaan joutua tekemään ohi viranomaistoimijoiden. Alkuperäisen tavoitteen muuttuessa asiasta keskusteltiin viranomaistoimijoiden mukaan avoimesti. Monen mukaan politiikan asema täytyy vain hyväksyä ja ottaa se sellaisenaan vastaan, kun se on.

"[...] niin sanotaan niin, että varmaan joillekin, jotka ei ollut niin paljon sisällä, mitä tapahtuu tässä kentässä, niin se oli varmaan aika hämmentävääkin, veikkaisin näin. Mut toisaalta, sanotaan, että me ollaan yrityksenä semmoinen, joka on aktiivisesti kaikessa tässä keskustelussa mukana, niin me tiedettiin aika paljon taustoja, osittain vähän liikaakin..." Haastateltava XII

Toisen sektorin reunaehtojen erilaisuus näkyy usein verkostoissa tulkinnallisina eroavaisuuksina. Tiedon erilainen tulkinta on nostettu jo tilaaja-tuottajamallissa esiin epävarmuutta tuovana tekijänä. Toimijoiden näennäisestä yhteisymmärryksestä huolimatta käsitykset tilanteesta, sen vakavuudesta ja ratkaisukeinoista voivat olla hyvin erilaisia eri toimijoiden mielestä. Tämä käsitysero johtuu pitkälti erilaisista tulkinnoista ja tiedon statuksesta toimijoiden silmissä. (Saarelainen & Virtanen 2010, 138.) Liikennelabrassa tulkinnalliset erot heijastelevat sektoreiden välisen työnjaon ja uusien roolien tuleamista kuitenkin vielä epäselvänä asiana.

Hankkeen rahoitukseen liittyvät tulkintaerot peilaavat pitkälti yleistä eroa julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Viranomaispuolella hankkeeseen laitettua rahamäärää kuvataan mittavaksi ja merkittäväksi, johon sekä Liikennevirasto, Trafi että Tekes omien rahoitusinstrumenttiensa kautta olivat sitoutuneet. Yrityspuolella tilannetta kuvataan niin, että alkuperäinen, ilmoitettu budjetti on typistynyt ja sitä on pilkottu liian pieniin osiin. Yritysten näkökulmasta keskeistä on iso potentiaali, jonka yritys normaalin kilpailutilanteen puitteissa voi joko saada tai hävitä, ei niinkään mahdollisuus saada pieni osuus isosta potista; julkinen sektori taas nimenomaisesti linjasi monen yrityksen mallin

puolesta, eikä halunnut subventoida yhden yrityksen liiketoimintaa. Kiinnostava asetelma muodostuu, kun yksityisten toimijoiden pitäisi pystyä tekemään isommin asioita, mutta julkisella on samaan aikaan useita aloja ja toimintoja, jotka vaativat kehittämistä.

Määrällisten tavoitteiden tulkinnalliset erot kilpistyvät hankkeelle asetettuun noin 60000 ajoneuvon realistisuuteen. Haastateltavat ovat yhtä mieltä siitä, että tuota tavoitetta ei tulla hankkeen aikana saavuttamaan. Yritysten näkökulmasta tavoitteen toteutumista on haitannut prosessin verkkaisuus ja sopimuksien teon viivästyminen, jolloin ne eivät ole kyenneet käynnistämään omia investointipäätösprosessejaan asiasta. Osan yksityisten sektorin toimijoiden mielestä budjetin ja alkuperäisen tavoitteen muuttuessa tavoite ei ollut enää linjassa asetettujen raamien kanssa. Osa haastateltavista kuvaa tavoitetta jo alun perin mahdottomaksi, toiset taas korostavat riittävän korkean tason asettamisen tärkeyttä. Monen mukaan korkea tavoitetaso herättää yritysten kiinnostuksen ja varmistaa pidemmän aikavälin sitoutumisen kuin niin sanottu projektikeikka. Haastateltavat korostavat kuitenkin useaan otteeseen, että alkuperäisen tavoitteen saavuttamattomuudesta ei tule vetää johtopäätöstä, että hanke olisi epäonnistunut.

Viranomaisen kannalta datan vähäisyys muodostuu ongelmaksi, sillä sitä ei pystytä silloin täysimääräisesti hyödyntämään ja tekemään tutkimuksia ja selvityksiä. Viranomaispuolella korostetaan julkisen roolia ja muutaman yrityksen liiketoiminnan tukemisen ongelmallisuutta. Viranomaispuolen edustaja kertoo, että tarkoituksena ei ole jatkaa rahoitusta vuodelle 2016, sillä asia tuli ikään kuin nähtyä. Heidän mukaansa rahan lisääminen ei ole ratkaisu tilanteessa, jossa alkuperäisestä ajoneuvotavoitteesta jäädään reilusti jälkeen – heidän mukaansa markkinoilla tulee tapahtua jotakin merkittävää muutosta. Yritysten mukaan alkuvaiheessa linjattiin, että hanketta voidaan jatkaa, jos se edesauttaa tavoitteen saavuttamista ja uusien toimijoiden pääsyä markkinoille. Pitkäjänteisyys mahdollistaisi yritystoimijoiden mukaan hankkeen toimijajoukon kasvun ja tavoitteen saavuttamisen. Muutaman yritystoimijan mukaan yrityksien ei olisi ollut järkevää lähteä hankkeeseen mukaan, jos he olisivat vain rakentaneet toimintaa vuodelle 2015. Myös viranomaispuolella tunnistetaan tarve tulla nyt markkinoille signaalilla, että Liikennelabra jatkuu ja kertoa, millaisin teemoin sitä nyt lähdetään viemään eteenpäin. Tämä on kuitenkin myös poliittisesta tahdosta kiinni.

"[...] nyt viranomaisen pitäisi päättää, että sitä tiedonhankintaa jatketaan ens vuoden loppuun saakka. Ja se pitäisi viestiä nyt, ei enää tapahdu mitään, jos se viestitään tän vuoden lopussa, et kokeillaan vielä vuosi. [...] se, että sen saisi nyt markkinoille ja saisi ehkä 8 kuukautta enää niistä autoista sitä, datasta sitä rahaa, niin se on aika vähän, et sitä rajapintaa ei niin kuin kannata enää rakentaa sitä varten, et tehdään vaan se ilman sitten niitä Trafín rahoja sitten." Haastateltava IX

Erityisen mielenkiintoista on kielellinen puhunta T&K -toiminnan ja liiketoiminnan välisestä suhteesta. Viranomaispuolella korostetaan selkeästi, että Liikennelabra on T&K -kokeilu, jossa tarvittavia linjanmuutoksia tulee tehdä, jos tavoitteisiin ei päästä. Yritykset tuovat taas esiin sen, että toiminnan pitää olla julkisen suunnasta pitkäjänteisempää kuin T&K -toiminta, sillä uusien palveluiden kehittäminen on vuosia tappiollista ennen kuin käyttäjämäärät kasvavat niin, että toiminta kannattaa. Tällainen vaatii vuosien road mappien suunnittelun ja liiketoimintamahdollisuuden myynnin sijoittajille. Toinen yritystoimija korostaa, että yrityksen kehittämisen elinkaareissa ei voi hypätä suoraan lanseerauksesta valmiiseen tuotteeseen, vaan ensin tulee käydä testimarkkinassa ja valmistella asioita ennen tuotantoa. Toisaalta julkisen puolen toimija korostaa uuden ajattelutavan omaksumista yrityksissä: niiden tulee huolehtia palvelun kestävydestä ja kannattavuudesta ja kantaa riskit, sillä kyseessä on niiden liiketoiminta, joka ei voi rakentua julkisen tuen varaan.

Viranomaispuolella tuodaan esiin, että he ovat olleet siinä uskossa, että mitään ristiriitaa sen välillä, että tämä on viranomaisille T&K -toimintaa ja yrityksille liiketoimintaa, ei ole. Haastateltavan mukaan hankkeessa ei ole luvattu liikoja ja kaikki se, mitä on yhdessä sovittu, on myös toteutettu ja noudatettu yhteistä linjaa. Myös yksityisen sektorin toimija korostaa, että julkisella sektorilla on tiedossa heidän toimintansa logiikka, joka esimerkiksi Telia-Soneran tapauksessa tarkoitti ensin esipilotin tekemistä ja sen arviointia käytettävyyden, hyötyjen, ongelmien ja jatkoideoiden näkökulmasta. Tämän pohjalta edetään kehittämään virallista versiota. Pilottiin valittiin 60 henkilöä, koska näin varmistettiin hallittavan joukon sitouttaminen palvelun jatkokehittämiseen. Alla näkyvät sitaattit herättävät kuitenkin kysymyksen siitä, onko toisen sektorin ymmärtäminen jäänyt näennäiseksi.

"Kyllä mä oon kuvitellut, että näin oon, en mä oon kuvitellut, en oo kuullut ainakaan sellaista... Että sitä pitäisi sitten kysyä varmaan sieltä yrityspuolelta, että miten siellä puolella tämä nähdään. Että nähdäänkö tää siellä puolella mahdollisuutena vai miten he sen kokee? Haastateltava II

"Kyllä mä luulen, että he ymmärsi. [...] kyllä he tiesivät taustat, että mitä se tarkoittaa sitten. En mä epäile sitä yhtään." Haastateltava V

5.5 Kohti verkosto-organisaatiota

"Se ei oo välttämättä siitä, etteikö voitaisi tehdä asioita toisella tavalla, kun ihmiset [...] on tottuneet, että tää tehdään näin, niin, että saadaan muutettua asenteita [...] Se on uskalluksesta kiinni.

Tietysti ihmiset haluaa pysyä siinä mukavuusalueellaan ja se on sitten turvallista [...]" Haastateltava IV

Verkostokypsyysmallin neljännellä, verkosto-organisaation tasolla, keskeiseksi nousee organisaation toiminnan muuttaminen kokonaisvaltaisesti verkostojen suuntaan. Tällöin verkostoajattelun omaksuminen, verkostohallinnan saaminen toimivaksi tai oikeanlaisen toimijaroolin omaksuminen eivät enää riitä, kun tarkoituksena on muuttaa koko organisaation toiminnan järjestystä, rakennetta ja toimintalogiikkaa. Julkisen sektorin organisaation uudistuessa verkosto-organisaatioksi myös sen toimintojen ja tehtävien järjestäminen ja suorittaminen käyvät läpi ison reformin. Julkisen sektorin yksi keskeisimmistä toiminnan muodoista on hankinta, ja sen muutosta tulen käsittelemään seuraavaksi.

Liikennelabrassa uudenlaista hankinnan ajattelumallia lähdettiin kokeilemaan rohkeasti ja pääideana oli innovatiivinen malli, jossa kuka tahansa avoimilla markkinoilla tietyt ehdot täyttävä voi olla tiedonkerääjä ja tuottaja millä tahansa palvelulla julkisen sektorin suuntaan verrattuna perinteiseen malliin, jossa ostetaan tietyn määrityksen mukaisesti yhdeltä laitevalmistajalta ja -tuottajalta. Moni haastateltava korostaa uuden hankintamallin tehokkuutta ja edullisuutta vanhaan verrattuna, sillä vanhassa mallissa innovaatio loppuu tarjouspyyntövaiheessa ja muiden kilpailijoiden tippuessa pois. Uudessa hankintamallissa raha on sidottu yrityksen tuote- ja palvelukehityksen onnistumiseen ja kaupallistamiseen, jolloin niiden on pakko kehittää toimintaansa selviytyäkseen markkinoilla muita vastaan. Kilpailutilanteen pidentyminen saa aikaan myös sen, että on useampia tuottajia, jotka kehittävät uusia palveluita vain vanhan palvelun kehittämisen sijaan. Tämä hyödyttää viime kädessä kuluttajia, palvelun käyttäjiä, sillä julkinen raha jakautuu tasaisemmin palvelun elinkaarelle.

"[...] tää hankintapuoli on kuitenkin sellainen, se avulla, se on iso työkalu, jonka avulla voi muuttaa asioita ihan toisenlaisiksi, kun opetellaan tekemään se toisella tavalla." Haastateltava IV

"[...] pitää muistaa, että se on myös siinä mielessä valtion kannalta hemmetin hyvä tapa, kun sä ostat tolla lailla sitä markkinoilta, että kun sä et yritä sitä voittajaa siinä valita, vaan se, että hei, jos ne ei mee ne palvelut, niin ei mennyt rahaakaan." Haastateltava VI

Verkosto-organisaatiotasolla hankintatavat hajautuvat ja monikanavoituvat, ja tämä jos mikä vaatii sopimushallinnan osaamista, joka on nostettu teoriaosuudessa yhdeksi uuden julkisen hallinnan osa-alueista (vrt. kuvio 4). Epämuodollisemmasta "hankintakanavasta" voidaan nostaa esimerkkinä kehittäjäyhteisötoiminta, jota julkisista toimijoista etenkin HSL käyttää aktiivisesti hyväkseen. Kehittäjäyhteisöt ovat avoimia yhteisöjä, joissa ei ole selkeitä rajoja viranomaistoimijoiden, kaupallisten

yri­tysten ja kansalaisten välillä. HSL:n edustajan mukaan kehittäjäyhteisön jäsenet tuovat maallik­konäkökulmaa ja -ymmärrystä viranomaisille, koska heillä on usein suora kontakti asiakasrajapin­taan tai he ovat itse tuo rajapinta. Dataa avaamalla ja erilaisia kilpailuja järjestämällä julkinen sekto­ri voi kertoa, mitä ideoita ja toiveita heillä olisi datan jatkojalostamiseen ja vastavuoroisesti kehittä­jät, mitä parannuksia he toivoisivat nykyisiin järjestelmiin tai palveluihin.

*"Ja sieltä on tullut tosiaan sellaisia mielenkiintoisia jatkokehitysjuttuja, mitä ei olisi varmasti täällä itse esimerkiksi tehty samanlaista sellaista T&K -toimintaa [...] ja siinä­hän oli tällainen, että *** osallistui yhteen kilpailuun ja sit sieltä HSL päätti, että me halutaan tollainen, jatko­kehitetty­nä tol­lainen tuote ja siitä tuli sitten se HSL:n nykyinen matka-aikakartta, et yksi esimerkki siitä, miten se voi sitten tommoisen epämuodollisen yhteistyön jälkeen konkretisoitua sitten..." Haastateltava VII*

Eräs haastateltava nostaa esiin myös jo nykyiseen hankintamalliin liittyvän mahdollisuuden avoi­memmasta vuorovaikutuksesta. Hänen mukaansa ennen julkista hankintaa käytävä keskustelu ja erilaiset kuulemiset ovat hyvä idea, sillä julkisen hankinnan avautuessa, keskustelu menee lain mu­kaan minimiin. Toisaalta taas uudessa hankintamallissa vuoropuhelu on säännöllisempää ja tarjous­vaihe sekä toteutus tehdään tiiviissä yhteistyössä kaupallisen puolen toimijoiden kanssa. Moni haas­tateltava puhuu tästä ketterinä hankintoina, joka monesti tuo esiin uusia toimijoita. Ketterien han­kintojen ideana on säilyttää hankinnan loppuun saakka mahdollisuus keskustella ja yhdessä muuttaa fokusta halutusta suunnasta ilman kankeita lisätyö­neuvotteluita. Erään haastateltavan mukaan tämä vaatii vahvemman otteen omaksumista julkisella sektorilla.

"[...] se ei voi olla vaan se vanhan tyylinen tilaaja-tuottaja, tai tän tyyppinen malli, jossa tavallaan ei oikeastaan tiedetä, miten mikään tapahtuu, mutta kuvitellaan, että saadaan jotain ja sit makse­taan siitä ehkä triplahinta, eikä se vastaakaan sitä, mitä... näitä kuuluisia järjestelmähankinta-esimerkkejä Suomessa on vaikka kuinka paljon, mutta siitä on ehkä päästy eroon." Haastateltava VIII

"On mahdollisuus korjata kurssia, niin sit myös ikään kuin tulee se toive ja vaatimus, että pitää myös osata olla mukana sit siinä kurssin korjaamisessa." Haastateltava VII

Liikennelabran toimijat korostavat, että myös yrityspuolella vuorovaikutteisempi hankintamalli haastaa vanhaa, totuttua tapaa. Osa yrityksistä on niin tottunut tarjouspyyntö ja vastaus -malliin, että he eivät lähde uuteen tapaan mukaan. Uuden mallin mukaisesti toimiessa yrityksen kilpailu käydään kuluttajamarkkinassa, sillä hankintavaiheeseen kaikki halukkaat voivat osallistua samoilla ehdoilla. Tilannetta kuvastaa siirtymä pois business to government (B2G) -mallista, joka on pitkään

ollut ja on tälläkin hetkellä primäärimarkkina ITS -maailmassa. Haastateltavat tuovat esille ajattelutavan "ei valtiolle valtion ratkaisuja", vaan palvelut ja järjestelmät hankitaan avoimen markkinan kautta. Yritystoimijan mukaan julkisella on iso valta ohjata toimintaa tällaiseen suuntaan: asettamalla oman ostohintansa oikealle tasolle, yrityksillä ei ole varaa rakentaa liiketoimintaansa vain julkisen varaan, jolloin kuluttaja-aspekti tulee mukaan. Haastateltavien mukaan yritykset ovatkin päässeet hiljalleen eteenpäin yksittäisistä projekteista kohti kestävämpää toimintaa ja kokonaisuuksia.

"Ja he ehkä odottivat, toimijat ehkä odottivat jotain avointa hakua, että lähetä meille projektiehdotus tai ideoita, niin hyvätkin ideat palkitaan muutaman kymmenen tuhannen euron konsulttiselvityksellä. Mutta sitten, kun ensimmäisten seminaarien jälkeen meidän signaali oli kuitenkin aika voimakas, että ei, me hankitaan sitä dataa ja me hankitaan sitä dataa näillä ehdoilla ja tää on se malli, millä tehdään, niin voi olla, että sitten ne kaikki konsultit jäi pois, koska ei heidän intressi ollut ikään kuin sen datan hankkimisen toimittaminen vaan meille, niin voi olla, että sitä kautta se väki väheni [...]" Haastateltava I

"Koska meidän asiat ei mene eteenpäin sillä, että meille tulee näitä tämmöisiä toimijoita, jotka tekee, haluaa tehdä vain hankkeen, hankkeen vaan, että mä tunnistan, että noissakin... ne toimijat, jotka on lähteneet noihin mukaan, niin niillä on ihan oikeasti sellainen strateginen päämäärä tehdä siitä pysyvää toimintaa. Ja sen mä näkisin niin kuin äärettömän tärkeänä, että näin sen pitää jatkossakin olla." Haastateltava XII

Strateginen verkostotoiminta luo verkosto-organisaation

Siirryttäessä yksittäisen toiminnon verkostomaisen luonteen käsittelystä kohti kokonaisvaltaisempaa otetta, keskeinen käsite on strateginen verkostotoiminta. Raunio (2000, 94–95) on tunnistanut aluekehittämistä koskevassa tutkimuksessaan ylimaakunnallisen yhteistyön jäsentymättömyyden osaksi organisaation tavoitteellista toimintaa yhdeksi neljästä suurimmista pullonkauloista. Tällä hän tarkoittaa sitä, että yksittäisten yhteistyösuhteiden ja -kontaktien määrittelemättömyys ja strateginen löyhyys organisaatiotasolla hankaloittaa niiden asemointia osaksi organisaation lisäarvoa tuottavaa toimintaa, ja lisää siten käyttämättömiksi mahdollisuuksiksi jäävien yhteistyösuhteiden määrää. Monesti tässä ei ole kyse resurssien laadusta tai riittämättömyydestä, vaan organisaation toimijoiden kyvystä löytää resurssit ja tuottaa niiden kautta lisäarvoa. Lisäarvon tuottamisen edellytyksenä on, että organisaatiotasolla on mietitty selkeästi, mitä tarvitaan ja mistä ja miten sitä parhaiten tuotetaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yhteistyösuhteet ja verkostot niin paikallisella, kansallisella kuin kansainvälisessä tasolla on jäsennettävä osaksi toiminnan prosesseja.

Edellä mainittua osaamista kuvataan tässä tutkimuksessa organisaation strategiseksi verkosto-osaamiseksi. Se voidaan määrittää esimerkiksi Raunion (2000, 95–96) mukaan organisaation sisäiseksi valmiudeksi muodostaa strategioita ja tavoitteita, joihin verkostoituminen kiinnittyy. Tämä on tärkeää, sillä jos organisaation omat strategiat ja tavoitteet ovat epäselviä, myös niiden rooli verkostosuhteiden rakentajina ja lisäarvon tulouttajina jää epäselväksi. Strateginen verkostoituminen voidaan jäsentää Raunion neljän askeleen mallilla:

- 1) Määritellään yksittäisen yhteistyösuhteen rooli osana organisaation tavoitteellista toimintaa.
- 2) Asemoidaan yksittäiset yhteistyösuhteet kokonaisuutena osana organisaation lisäarvoa tuottavaa toimintaa
- 3) Tarkastellaan saavutettua lisäarvoa ja käyttämättömiksi mahdollisuuksiksi jääviä suhteita
- 4) Operationaalistetaan tai poistetaan potentiaalisia suhteita edellisten kohtien ja organisaation asettamien tavoitteiden perustella.

Verkosto on väline, jonka keskiössä ovat sen muodostavat yksittäiset organisaatiot, joten niiden sisäinen verkostokulttuuri vaikuttaa ulkopuolisten toimijoiden kanssa muodostettaviin verkostoihin ja niiden toimivuuteen. Tämä on nähtävissä myös Liikennelabrassa. Tulen seuraavassa käsittelemään strategisen verkostoitumisen merkitystä ensin yksittäisen organisaation sisäisenä kysymyksenä laajentaen sitten näkökulmaa yksityisten toimijoiden väliseen ja viranomaistoimijoiden väliseen strategiseen verkostoitumiseen.

Yksittäisen organisaation tasolla strategisen verkostoitumisen puuttumista ilmentävät ydin- ja perustoiminnasta erillään olevat verkostot, jolloin asiat jäävät ulkokulttaisiksi. Monesti yrityksissä kumppanuusverkostot on tarkemmin hahmotettu osaksi organisaatiota, ja erään haastateltavan mukaan partneriverkoston hallinta on yrityksessä mietitty, sillä on oma organisaatio-osa ja vastuhenkilöt. Toinen strategisen verkostoitumisen haaste yksittäisen organisaation tasolla on T&K -toiminnan jääminen ikään kuin "kesken", tutkimuksen tai raportin siirrosta toteutukseen toimialojen perustoimintaan. Monen haastateltavan mukaan tämä on tavoite, sillä uusien toimintamallien avulla on tarkoitus säästää kiinteässä infrastruktuurissa ja luopua vanhasta. Tarkoituksena ei voi olla tilanne, jossa kehitetään uutta, mutta vanha pysyy normaalina toimintana edelleen. Haastateltavat korostavat moneen otteeseen, että kyse ei ole henkilöasioista, päinvastoin, vaan kyseessä on organisointikysymys kehittämissyksikön ja substanssityötä tekevän yksikön välillä. Kaupalliset toimijat perustelevat organisoinnin selkeyttämistä pitkäjänteisyydellä, sillä jotta yritykset voivat tehdä suunnitel-

lummin investointipäätöksiä kehittämistyön tuloksien, kuten hankintamallin, tulisi jäädä pysyvämmäksi toimintatavaksi, eikä yksittäiseksi onnistumiseksi "T&K -porukan hankkeelle". Liikenneviraston edustaja tuo tässä kohtaa esille, että jatkossa asiaa on tarkoitus Liikennevirastossa vyöryttää nimenomaan substanssiasioista vastaavien harteille kehittämishenkilöiden vastatessa ohjelmaston koordinoinnista. Trafin edustaja korostaa myös, että Liikennelabra -asiat on pyritty integroimaan nykyisiin toimintoihin, eli hyödyntämään jo olemassa olevia järjestelmiä esimerkiksi tiedon vastaanottamisessa.

"Ja ongelmahan tulee siinä noissa ITS-piloteissa, että ne on Liikennevirastolle T&K -hankkeita, ne on irti väyläinvestoinneista, irti väylänpidosta, irti niin kuin siitä normi... [...] että se juurisyy on siellä rakenteissa, se ei oo niin kuin näissä verkostomalleissa." Haastateltava XI

Monesti organisaation verkostotoiminta näyttää kilpistyvän viestintään ja vuoropuhelun epäsäännönmukaisuuteen, mutta usein ne heijastelevat kuitenkin isompaa asiaa, joka on jäänyt tekemättä – tässä viitataan juuri johtotasolla määriteltyyn strategiseen verkostotoimintaan ja priorisointiin. Esimerkiksi Liikennevirastossa talon sisäisen tiedonkulun Liikennelabrasta on todettu jääneen liian kauaksi yksittäisestä asiantuntijasta, jotta jokainen tietäisi edes, mistä älyliikenneasiassa tai Liikennelabran perustamisessa on kyse. Vastuu on jäänyt pitkälti yhden ihmisen harteille, vaikka tarkoituksena oli osallistaa henkilöstöä laajemmin. Liikenneviraston edustaja kuvailee haastavaksi pyytää sisäisesti toimijoita mukaan hankkeeseen, jonka eteneminen on ollut hiukan hakevaa ja asteittain kehittyvää. Näin myös avun yksilöiminen ja intressien linkittäminen henkilötasolle asti on ollut vaikeaa.

"[...] että olisi saanut sitoutettua esimerkiksi nyt voi hyvin kuvitella, että jossain kunnossapitotoimialalla voisi olla ihmisiä, ketkä olisivat kiinnostuneita tästä enemmän, tästä asiasta." Haastateltava I

Viranomaisten välisen verkostoitumisen haastetta kuvaa Liikennelabrassa tilanne, jossa haastateltavan mukaan jäi välillä epäselväksi, kuka Liikennelabra-asiaa myy ja vie eteenpäin, kun asian pitäisi olla valtionhallinnon yhteinen. Yhteisen vision sisällä julkisilla toimijoilla on luonnollisesti erilaisia rooleja. Osa haastateltavista kokee, että valtionhallinnon toimijat eivät tue riittävästi toisiaan, vaan kehittävät liikaa esimerkiksi älyliikenneasioita itsensä, yksittäisen organisaation ympärille. Kaupallisten toimijoiden näkökulmasta tämä näkyy esimerkiksi virastojen ja Tekesin välisessä suhteessa. Yritykset korostavat, että myös Tekesin rahanjakomallin olisi tullut olla markkinaa menevää. Julkisten toimijoiden mukaan malli oli tarkoituksella rakennettu niin, että Tekes on yhteistyötaho tuotekehitysvaiheessa, ja virastot ostavat dataa sitten, kun palvelu on valmis. Eräs toimija ehdottaa val-

tionhallinnon koordinoinnissa yhteistyöryhmän roolin vahvistamista valtionhallinnon kokoavana ja verkottavana toimijana. Visiotasolla haastateltavat kuvaavat viranomaisten päässeen yhteiselle tasolle, mutta operationaalinen taso tulisi myös saada tähän mukaan.

"[...] visionäärinen ja lainsäädäntöä ohjaava johtajuus tässä asiassa pitäisi olla LVM:llä ja kaikkien muiden organisaatioiden pitäisi tukea LVM:ää ja sitä LVM:n luomaa rakennetta siihen. [...] sen pitää olla niin kuin yhteinen visio, ei jokaisen oma visio, et tässä vaaditaan niin kuin valtiotason koordinointia." Haastateltava IX

Toisaalta Liikennelabran puitteissa tällaista toimintaa saatiin myös luotua: esimerkiksi Helsingin kaupunki korostaa hyvää mallia, jossa se pääsee hyödyntämään Liikenneviraston ja Trafín jo hankkimaa tiedonkeruualustaa ja -järjestelmää, eikä sen tarvitse hankkia uutta, vastaavaa itselleen. Helsingin kaupungin edustajan mukaan kaupungin tulisi panostaa sisäiseen verkostoitumiseen, sillä liikkuminen koskettaa monia muitakin virastoja kuin kaupunkisuunnitteluvirastoa ja niillä on omat tekemiset siihen liittyen.

"[...] lähtenyt ihan siitä, että on tunnistettu ne yhteiset tarpeet ja myös ikään kuin just ollaan huomattu tekemämme samantyyppistä toimintaa, että siellä vastaavasti avataan dataa ja nähdään se sellaisena tapana, miten joukkoliikennettä jatkossa kehitetään enemmän, niin sitten kannatti myöskin toi projekti lähteä tekemään yhteisenä investointina ja yhdessä tehdään, ja ikään kuin molempien osaaminen siinä sitten yhdistyy [...]" Haastateltava VII

Harva yritys saa palvelua yksin markkinoille, joten myös yritystoimijoiden välinen strateginen verkostoituminen on keskeistä. Haastateltavien mukaan yritysten tulisi vielä aktiivisemmin etsiä kumppaneita ja käyttää yhteiset, isot verkostoitumistilaisuudet hyväksi. Liikennelabrassa yritykset kokosivat toimijoiden mukaan voimansa yhteen esittäessään alan kokoavan mielipiteen julkiselle sektorille, jotta saatiin luotua hyvä ja järkevä kompromissimalli mahdollisimman monelle yritykselle. Erään yritystoimijan mukaan tämä ei ole aivan tavallista, eikä ala ole monesti pystynyt puhumaan yhdellä äänellä viranomaisten suuntaan toiveistaan ja tarpeistaan – enemmänkin voidaan puhua kyräilystä. Uusi ajattelutapa vaatii siis yrityksiltäkin kumppanuuden omaksumista tietyssä vaiheessa julkisen suuntaan. Yksi haastateltavista korostaa kuitenkin, että aivan ideaalitilaan ei päästy, sillä varsinaisia palveluita yhdessä kehittäviä ja riskejä jakavia konsortioita ei päässyt muodostumaan.

"[...] ehkä ensimmäistä kertaa näki yrityspuolella, tää pitää muistaa, että kaikki paha ei aina asu viranomaisen puolella, et se on hirveän pitkään ollut yrityspuolella, se tapa on mennyt silleen, että jossain kammiossaan joku konsortio on keksinyt, että hei tälleen ja tällä tavalla pitäisikin tonne julkisen puolelle mennä, ja ne on kaikessa salassa ja hiljaisuudessa asian tehnyt ja sitten ne on mennyt sinne julkiselle. Ja sitten se on julkiselle hirveän vaikea, että no miksi meidän pitäisi tää nyt teiltä ostaa? Tai tälleen ja tälleen tehdä?" Haastateltava VI

Strategisen verkostotoiminnan näkökulmasta esiin nousee tarve kehittämis- ja perusarvontuotanto-verkostojen läheisyyteen ja yhteen kietoutumiseen, jotta päästäisiin edellä haastateltavien kuvailemaan tilanteeseen ydintekemisen ja kehittämisen samanmuotoisuudesta. Tätä samaa ovat korostaneet Möller ym. (2006, vrt. kuvio 5), jossa verkostot esiintyvät limittäin. Erilaisten verkostojen liittyminen ei kuitenkaan tarkoita, että ne olisivat samanlaisia esimerkiksi elinkaareltaan tai johtamistavoiltaan.

5.6 Tulevaisuutena verkostoyhteiskunta

"[...] niin ainahan se evoluutio menee niin, että ensin sitä ajatellaan niin kun sitä härpäkkeitä ja kaikkea sitä, että se on tässä se juttu, kunnes tajutaan, että ei, kun se juttu olikin itse asiassa se, että se muutti koko sen busineksen [...]" Haastateltava VI

Edellä oleva lainaus kuvastaa älyliikenteen kehityskaarta ja kypsymistä, mutta on sovellettavissa myös verkostoihin ja niiden kypsyystarkasteluun. Monesti uuden paradigman muutos lähtee liikkeelle, kuten älyliikenteessä teknologiasta tai tässä tapauksessa uudesta yhteistyömallista ja -rakenteesta, verkostosta. Evoluution ja kypsymisen seurauksena huomataan, että teknologia ei olekaan se itseisarvo, vaan ne asiat, jotka se mahdollistaa ja joihin se johtaa. Tällainen ajattelu on vasta tuloillaan verkostokeskusteluun, joka pitkälti perustuu tällä hetkellä verkostoihin välineenä ja yksittäisinä organisaation yhteistyömuotoina, vaikka itse asiassa keskustelu tulisi kohdistaa verkostohallintaan ja -yhteiskuntaan. Verkostokeskustelu heijastelee erään haastateltavan mukaan yleistä yhteiskunnallista kehitystä, jossa teknisen tuottamisen arvo laskee ja palveluelementtien kasvaa. Suomessa tämä on oppimisen paikka – olemme monesti erinomaisia teknologiakehityksessä, mutta sen sijaan meidän tulisi panostaa palveluihin, liiketoiminnan kehittämiseen ja verkostoihin.

Sotarauta (1997, 14) korosti jo ennen 2000-luvun alkua, että verkostot muodostavat jatkossa yhteiskunnan yleisen organisoitumisperustan, jota nimitän tässä tutkimuksessa verkostoyhteiskunnaksi. Castellsin (viitattu Anttiroiko 2015, 189) mukaan tiedon aikakaudella hallitsevat prosessit ja toi-

minnot ovat organisoituneet verkostojen ympärille. Uutta tässä ajattelussa on se, että vaikka sosiaalisena organisoitumisena verkostot eivät ole uusi ilmiö, yhdessä uudet tietoteknologiset ja vuorovaikutteiset periaatteet tarjoavat aineellisen perustan verkostomuodon laajamittaiselle leviämislle yhteiskunnan rakenteisiin ja toimintoihin. Verkostot ovat Castellsin mukaan yhteiskuntakehityksen hallitseva muoto tällä hetkellä.

Verkostoyhteiskuntaa on kuvattu myös verkostotalouden käsitteellä (Nokso-Koivisto 2010, 31). Verkostotalous (*network economy*) kuvaa yhteiskunnan ja liike-elämän uudenlaista rakennetta, jossa organisaatiot ja yritykset purkavat omia sisäisiä, pitkälle integroituja rakenteitaan ja tekevät pitkäjänteistä yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa (Hannus, Lindroos & Seppänen 1999, 225). Hakanen, Heinonen ja Sipilä (2007, 15) määrittelevät verkostotalouden tavaksi toimia tiiviiden tai löyhien yhteenliittymien, verkosto-organisaatioiden kautta, joissa hyöty haetaan tilannesidonnaisesti liittoutumalla kutakin tarvetta parhaiten palvelevien tahojen kanssa. Lähtökohtana verkostotaloudessa on, että toimijat saavuttavat jotakin sellaista, mihin kukaan toimija ei yksin kykenisi. Käytettiin sitten verkostoyhteiskunnan tai verkostotalouden käsitettä, kehityskulku on epäilemättä edellä kuvatun kaltainen. Monilla julkisilla organisaatioilla on kuitenkin vielä matkaa tämän ajattelutavan omaksumiseen. Verkostoajattelun oppimista hidastaa usein se, että toimijoilla ei ole riittävästi kykyä eikä ajattelun viitekehyksiä verkostojen erilaisten luonteiden, mallien ja tapojen jäsentämiseksi (Linnamaa & Sotarauta 2000, 152). Kyseessä on nimenomaan kypsyysmatka, jota olen pyrkinyt tässä tutkimuksessa korostamaan – verkostoajattelun omaksuminen tulee aloittaa ensimmäiseltä kypsyystasolta ja edetä aina kohti verkostoyhteiskuntaa, jota käsittelen tässä luvussa 5.6.

Ajatellen verkostoyhteiskunnan järjestäytymistä ja toimijoiden rooleja siinä eräs haastateltava nostaa julkisen sektorin uudeksi asemaksi yhteiskunnallisen viitekehyksen rakentamisen sekä kansallisen vision ja ideologian kotina toimimisen. Tällä haastateltava tarkoittaa luultavimmin laajaa kuvaa siitä, mitä valtakunnallisesti halutaan: Miten eri toimialoja kehitetään ja mihin palveluja suunnataan? Yritykset toimivat verkostoyhteiskunnassa palveluiden synnyttäjinä, johon moni haastateltava toivoo syvempää kuluttajaliiketoiminnan ymmärrystä. Haastateltavat näkevät käyttäjät yhä suuremmassa roolissa tulevaisuuden verkostoyhteiskunnassa, mutta käyttäjien sitouttaminen erilaisten verkostojen tavoitteisiin on haastavaa johtuen intressien moninaisuudesta ja nopeasta vaihtuvuudesta. Vallan siirrosta kuluttajapuolelle kertoo esimerkiksi haastatteluista esiin nouseva MyData -ajattelu, jossa kuluttaja hallinnoi omaa, rekistereissään olevaa tietoa. MyData on yksittäistä henkilöä koskevaa tietoa, jonka käytöstä kuluttaja päättää itse. Viime kädessä tämä johtaa siihen, että jokainen saa jakaa liikkumistietonsa juuri niille toimijoille, joiden kanssa haluaa tehdä yhteistyötä ja olla asiakkaana. Tällainen ajattelu on ikään kuin seuraava kypsyystaso kehittäjäyhteisötoiminnasta.

"Veisi sitä myöskin siihen suuntaan, että ei tarvitsisi olla ikään kuin ylhäältäpäin monimutkaisesti organisaatiot sopinut sellaisia hyödyntämissopimuksia vaan enemmän se lähtisi sitten sieltä matkustajalähtöisesti, että mitä palveluita matkustajat haluaa käyttää, niin niillä olisi sitten mahdollisuus jakaa ne [tiedot]." Haastateltava VII

Siirryttäessä kypsyystasolta neljä tasolle viisi myös hankintojen merkitys nousee yksittäisestä organisaatiosta yhteiskunnalliselle tasolle korostaen kansantaloudellisuutta ja vastuullisuutta kaikkien toimijoiden osalta. Kansantaloudellisuuden yhtenä ilmentymänä verkostoyhteiskunnassa on tiedon laaja-alainen hyödynnettävyys. Julkisen ja yksityisen sektorin välillä tulee tapahtua transaktiota, josta molemmat aidosti hyötyvät ja samalla koko yhteiskunta hyötyy. Tämä heijastelee luvussa 5.5 esiin nostetun uuden hankintamallin ajatusta B2G-markkinan rikkomisesta, missä julkinen toimija on yksi toimija muiden joukossa hyötymässä yritysten tuottamasta tiedosta ja palveluista. Muutama haastateltava liittyy tähän ajatuksen omistajuuden luopumisesta ekosysteemissä tarkoittaen sitä, että julkisen sektorin ei tarvitsisi omistaa jotain tiettyä dataa, työkalua tai tietojärjestelmää, vaan pääasia on, että ne ovat käytettävissä kehittäjillä uusien palveluiden luomiseksi. Tiedon laaja-alaiseen hyödynnettävyyteen kuuluu myös korkeimman tason avoin data -ajattelu, joka viime kädessä mahdollistaa palveluiden generoitumisen ekosysteemissä. Verkostokypsyyden huipputasolla avoimet rajapinnat olisivat myös samanmuotoiset ja hoidetussa ympäristössä, joka maksimoisi hyödynnettävyyden ja jatkuvuuden.

"[...] käytännössä tietenkin niin kuin ideaalitilanteessa siellä markkinoilla syntyy asioita, joista viranomainen voisi olla kiinnostunut ja hankkisi sen sieltä, eikä lähtisi vetämään sitä, tekemään jotain projektia, että saamme tämän aikaiseksi, vaan siellä syntyisi aidosti mielenkiintoista, joka sitten kelpaisi meille johonkin tarkoitukseen, mitä se sitten olisikaan." Haastateltava VIII

Vastuullisuuteen liittyy pyrkimys eroon kertaluonteisuudesta. Uuden hankintamallin hengessä julkisen sektorin tulee huomioida jatkuvuus, jotta se ei tue sellaista toimintaa, jossa yksittäisen projektin turvin haetaan vain "helppo raha" pois. Monesti, kun hankinta tehdään perinteisen kilpailutuksen ja tarjouspyynnön kautta, yritykset tekevät palvelun tai tuotteen vain julkiselle, jolloin siitä tulee kertaluonteinen projekti, josta ei jää mitään pysyvää. Tämä on epäkestävä tapa myös yksityiselle sektorille, sillä niiden on vaikea kaupallistaa valtion tukemana pilottina syntynyttä palvelua ja toisaalta taas valtion antama tukiraha on kohdistunut vain T&K -projektiin, eikä ylläpitoon ole siten rahaa. Monet haastateltavat korostavat tämän ymmärtämistä markkinoiden kehittymisen kannalta ja kansainvälisessä kilpailussa pärjätäksemme, sillä tietyntasoinen markkinastabiilius on hyvä olla ja se muodostuu julkisen ja yksityisen yhteisen näkemyksen kautta. Konkreettisena esimerkkinä haasta-

teltava mainitsee yhteiset keskustelut ja näkemysten vaihdot tulevasta ennen hankintailmoitusten laittamista HILMAAN.

Kiteytetysti verkostoyhteiskunnan idea käy ilmi erään haastateltavan kommentissa:

"Pitää aina kysyä se, että aiheuttaako tämä julkisen rahan käyttö niin kuin aitoa investointia niissä yrityksissä, jotka sitä rahaa saa? Jos siihen pystyy vastaamaan kyllä se aiheutti, niin silloin on ehkä tehty jotain oikein." Haastateltava VI

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA LOPPUSANAT

6.1 Tutkimuksen keskeiset tulokset ja kehittämis ehdotukset Liikennevirastolle

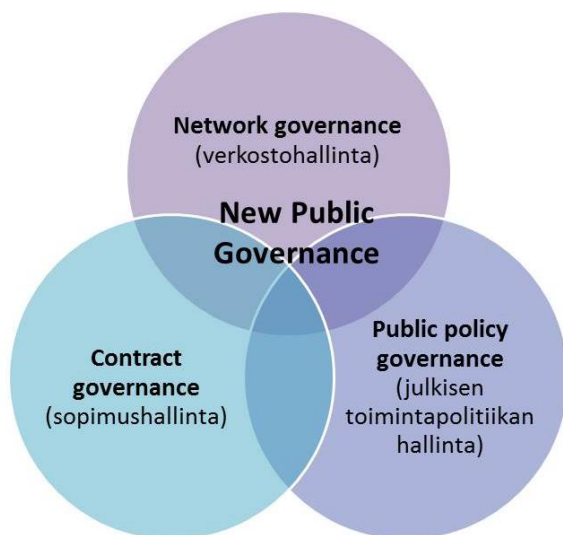
Tässä pro gradu -tutkielmassa pyrittiin selvittämään organisaatio- ja sektorirajoja ylittävän verkostoajattelun omaksumisen ja verkostotoiminnan muodostamisen, ylläpitämisen ja kehittämisen edellytyksiä, mahdollisuuksia ja pullonkauloja julkisella sektorilla. Verkostoitumista lähestytään siis rakenteelliselta, toiminnalliselta ja kulttuuriselta tasolta. Tutkimuksen tapauskohteena on ollut liikenteen digitaalisen palvelumarkkinan kehittämiseen tähtäävä Liikennelabra -hanke ja sen ympärille muodostunut toimijajoukko.

Tutkimuksessani esiin nostettu verkostokyvykkyys näyttäytyy kirjallisuudessa yhtenä kyvykkyyskategorian lajina, jonka pääasiallisena sisältönä on organisaatioiden välisten yhteistyösuhteiden solmimisen, kehittämisen, uudelleen muotoilemisen ja myös päättämisen osaaminen ja johtaminen yrityksen strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi (vrt. Söderman 2014, 44; Ritter 1999, 467–479). Tutkimuksessani olen päätenyt näkemykseen, jonka mukaan ideaalimallissa verkostotoiminta on dynaaminen, ajassa ja paikassa kehittyvä prosessi, johon sisältyy edellä mainittuja suhdetehtäviä eli verkostokyvykkyyttä (vrt. esim. verkostokypsyysmallin taso 2.), mutta tämän lisäksi myös toiminta- ja ajatusmallien muutos- ja omaksumistarpeita. Haastatteluiden pohjalta tätä dynaamista prosessia on päädytty kuvaamaan verkostokypsyysmallin kautta. Verkostokypsyysmallin tasot olen nimennyt verkostoajatteluksi, verkostohallinnaksi, verkostotoimijaksi, verkosto-organisaatioksi ja verkostoyhteiskunnaksi.

Verkostokyvykkyys ymmärrettynä vain pätevyyskategorian ja erilaisten suhdetehtävien kautta (vrt. Ritter 1999) näyttäytyy siten yhtenä osana verkostokypsyyttä, mutta ei staattisuudessaan kuvaa riittävän hyvin kehittyvää verkostoluonnetta; verkostokyvykkyysajattelu perustuu monesti kyvykkyyskasvatamiseen jo muodostetuissa verkostoissa ja pääasiallisesti yhden organisaation verkosto-osamisen tason nostoon. Kehittyäkseen dynaamiseksi kyvykkyudeksi (Eisenhardt & Martin 2000; Teece 2007) verkostokyvykkyudessa tulee irtautua verkostosuhdetehtäviä korostavasta luonteesta ja siirtyä kokonaisvaltaisempaan ajatteluun verkostoista uuden toimintamallin omaksumisena. Tietyllä tavalla voi siis sanoa, että verkostokypsyysmallini ensimmäisillä tasoilla verkostokyvykkyys näyttäytyy vielä yksittäisenä, joskin tärkeänä strategisena kyvykkyyskategoriana organisaatiolle, mutta tasoilla 3-5 verkostokyvykkyys voidaan jo nähdä muuttuvan ydinkyvykkyyskategorian kautta dynaamiseksi kyvykkyudeksi, jossa aidosti vastataan oman roolin ja ajattelutavan uudistamisella toimintaympäristön muutoksiin.

Verkostokyvykkyyden kannalta on huomattava, että suurin osa verkostokyvykkyyden ja dynaamisten kyvykkyyksien malleista on peräisin yksityiseltä sektorilta. Julkisella sektorilla verkostokyvykkyteen ei ole kiinnitetty vielä kovinkaan suurta huomiota etenkin dynaamisella tasolla, joten on selvää, että lisää tutkimusta tarvitaan verkostokyvykkyyden dynaamisen puolen hahmottamiseen julkisen sektorin erityispiirteet huomioiden.

On perusteltua sanoa, että tämä pro gradu -tutkielma on ollut kypsyyssmatka verkostokäsitteen teoreettiselle hahmottamiselle. Monet teoreettisessa viitekehyksessä esiin nostamani mallit ja määrittelyt ovat saaneet uutta väriä aineiston analyysissä, enkä pyri sitä peittelemään. Yksi keskeisimmistä asioista liittyy uuden julkisen hallinnan [NPG] käsitteeseen ja sen rakentumiseen (vrt. kuvio 4). Kuvio 19 havainnollistaa sitä todellisuutta, joka näyttäytyy aineistoni ja uusimman tutkimuksen valossa perustellulta verrattuna teoreettisessa viitekehyksessä korostamaani verkostohallinnan tietynlaiseen "ylivaltaan" suhteessa sopimushallintaan tai julkisen toimintapolitiikan hallintaan.



Kuvio 19. Organisaation toimintaympäristön kokonaisuus mukaillen Rauniota (2000, 96), Osbornen uuden julkisen hallinnan käsitettä (2010, 9) sekä Klijnin ja Koppenjanin (2012, 600) hybridihallintaa.

Hallinnan eri ulottuvuuksilla on omat tarkoituksensa ja tehtävänsä ja perusteltu kritiikki on siinä, ovatko esimerkiksi tässä tutkimuksessa hallinnan tasoiksi nostetut sopimushallinta ja julkisen toimintapolitiikan hallinta oikeastaan edes hallintaa (vrt. Hughes 2010; Klijn 2008), kun ne kuitenkin toimivat lähtökohtaisesti oman toimintalogiikkansa varassa. Tässä tutkimuksessa näiden kolmen eri hallinnan kietoutumista yhteen perustellaan sillä, että aineiston valossa ne näyttäytyvät käytännön yhteistyössä saman hallinnan kentässä. Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, että ne toimisivat samanaikaisesti, päinvastoin. Aikajänteen erilaisuudesta huolimatta niitä ei ole tarkoituksenmukaista tarkas-

tella erikseen ja irrallisina toisistaan, sillä ne usein vaikuttavat toinen toistensa syntyyn. Verkostohallinta esimerkiksi synnyttää usein markkinasuhteita ja sitä kautta sopimushallinnan tarvetta, ja verkostohallinta kietoutuu julkisella sektorilla monesti julkisen toimintapolitiikan ympärille.

Raunion (2000, 96) esiin nostama ulkoisen toimintaympäristön käsite kuvaa tätä ajatusta hyvin: siinä ei keskitytä niinkään verkostohallintaan ja verkostoihin vaan kokonaisuuteen, isoon kuvaan toimintaympäristöstä, jossa verkostosuhteet, markkinapohjaiset järjestelyt ja hierarkkiset muodot ilmenevät kaikki limittäin ja päällekkäin. Toisaalta Raunion ajatusta täydentäen voisi olla vielä hedelmällisempää puhua organisaation toimintaympäristöstä, jolloin se sulkisi sisäänsä myös organisaation sisäisen kentän ja toimintamallit. Tämä on keskeistä etenkin suurissa organisaatioissa, joissa etäisyydet ovat pitkiä niin fyysisesti kuin toiminnallisesti.

Uusissa tutkimuksissa korostetaan, että uusi julkisjohtaminen lieventää uuden julkisen hallinnan heikkoja kohtia jatkuvasta keskustelusta ja pohdinnasta, jossa transaktiokustannuksiin ja vastuullisuuteen ei suhtauduta riittävällä vakavuudella. Vastaavia näkökulmia ja ristikkäisyyksiä löytyy muitakin: hierarkkisesta ajattelusta voidaan sanoa kehittyneen nykyisen hallinnan tietyn tasoinen vaatimus hallintaan ja ohjaukseen myös verkostoissa. Voidaan todeta, että hallintateoreettisesta näkökulmasta on keskeistä siirtää fokus verkostorakenteista ja -hallinnasta hybridisten hallintarakenteiden ja -käytäntöjen tutkimiseen, jossa hierarkkiset, markkinapohjaiset ja verkostoasetelmat yhdistyvät. Todennäköisenä kehityskulkuna nähdään kompleksisuusteorian ideoiden kehittäminen eteenpäin. (Klijn & Koppenjan 2012, 599–600.)

Hybridisten hallintarakenteiden ja -käytäntöjen tutkiminen on perusteltua aineistoni valossa. Hallintaparadigmojen toisiaan tukeva luonne nousee esiin vahvasti – verkostojen kohdalla haastatteluissa puhutaan tulostavasti käsitteestä ja markkinamalleissa tilaaja-tuottajamallin muutoksesta strategiseksi kumppanuudeksi. On kuitenkin perusteltua sanoa, että verkosto- ja hallintakäsitteiden monimuotoisella käsittelyllä ja määrittelyllä kohti hybridiajattelua ei päästä kuin tiettyyn pisteeseen ja syvyytasoon asti. Aineistoni valossa verkostoteoria ei yksinään kykene selittämään Liikennelabassa syntyneitä prosesseja ja toimintoja tai toimijoiden suhteita. Verkostoteoria jää ikään kuin kaipaamaan rinnalleen jotakin toista teoreettista selitysmallia, kuten syvempää tutustumista markkinoiden muodostumisteorioihin. Verkostojen teoreettisen keskustelun kannalta aiheellinen kysymys liittyy siihen, koskeeko tämä huomio yksinään Liikennelabraa ja sen erityispiirteitä hybridisenä hallintana vai onko kyseessä Klijnin ja Koppenjanin (2012) esille nostama yleisempi havainto siitä, että yhtä aikaa hallinnan rakenteet limittyvät yhteen ja toisaalta siirtyvät toisesta hallinnan tasosta toiseen samankin asiakokonaisuuden sisällä kuten verkostohallinnasta sopimushallintaan.

Kehittämisehdotuksia Liikennevirastolle ja jatkotutkimusaiheita teoreettiseen keskusteluun

Liikenneviraston tulisi kiinnittää huomiota verkostokypsyysmallin mukaisesti ymmärryksen omaksumiseen askel kerrallaan. Kaikki lähtee ajatuksesta, että verkosto itsessään ei ole tavoite, vaan väline tehdä jotakin – tarpeenmukaisuuden tulisi olla aina ohjenuorana. Verkostoissa on kyse toiminnasta ja palveluista: missä kohtaa oman organisaation toiminta risteytyy toisten toimijoiden kanssa ja millaista tämä toiminta on. Tämän ajattelun mukaisesti voisi olla tarpeenmukaista puhua palveluverkostoista yhtenä keskeisimmistä verkostomuodoista [*networks of services*]. On mielenkiintoista, miten tilaajatuottaja-mallilla yhdessä toimimaan tottuneet julkinen ja yksityinen sektori omaksuvat ja oppivat toimimaan verkostoyhteiskunnan mukaisesti. Tehtävä ei ole helppo, sillä totuttujen tapojen ja ajatusmallien muuttaminen on pitkäaikainen prosessi. Tutkimukselliselta näkökannalta tällaisen kehityskulun pitkittäistutkimus olisi todella hedelmällistä.

Yksi keskeisimmistä asioista valtionhallinnon tasolla on strateginen verkostoituminen. Verkostoista saatavan hyödyn perustana on, että verkostot ovat kiinnitettyinä osaksi organisaation perustoimintaa ja substanssia. Verkostot ovat ennen kaikkea uusia työnteon ja yhteistyön rakenteita hallintaprosessien ja -palveluiden koordinoimiseksi, eivät vanhojen toimintatapojen päälle liimattuja ylimääräisiä toimintamalleja. Verkostoyhteiskunnan näkökulmasta vielä suurempaan rooliin nousee julkisten organisaatioiden välinen verkostoituminen ja yhteisen, kestävän vision luominen tulevaisuuden palveluista ja tarpeista. Pitkällä tähtäimellä on nähtävissä, että julkisen sektorin toimijat siirtyvät yhä lähemmäs toisiaan, kohti yhtä verkostotoimijaa ja verkosto-organisaatiota muuttaen myös julkishallinnon rakenteita merkittävästi. Tämä jos mikä, vaatii rajoja rikkovaa ja toimijoita sekä toimintoja yhdistävää johtajuusotetta [*connective management style*] (vrt. Edelenbos ym. 2013, 132, 155–157).

Verkostojen korostuminen ajassa heijastelee itse asiassa paljon suurempaa muutosta kuin vain uudenlaista yhteistyön muotoa ja rakennetta. Verkostojen maksimaalisen hyödyn saavuttaminen edellyttää julkiselta sektorilta kriittistä pohdintaa ja määrittelyä siitä, millaiseen osaamiseen ja roolin omaksumiseen sen tulisi panostaa nyt ja tulevaisuudessa ollakseen tarpeenmukainen verkostotoimija. On mielenkiintoista, kuinka haastatteluissa korostuu paikoitellen hyvinkin voimakkaasti julkisen sektorin poisoppiminen palvelujen kehittämisestä etenkin tuottajan roolissa, kun samalla yksityisen sektorin toimijat korostavat julkisen sektorin roolia kansallisesta palveluviitekehyksestä ja asiakkaalle tulevan loppuhyödyn määrittelystä, joiden voidaan nähdä olevan kiinteä osa palveluiden tuotantoa. Tätä voidaan kutsua myös metahallinnaksi, jossa korostuu Sørensenin (2007, 96) mallista tavoitteiden ja tarpeiden muotoilu [*framing*], jonka pohjalta yritykset lähtevät tuottamaan palveluita. Palvelujen kehittämiseen osallistuminen tapahtuu vain eri kohdassa aikajanaa kuin yksityisen sekto-

rin osuus palvelun konkreettisena tuottajana. Keskeistä on pystyä tunnistamaan ja luomaan linkit, kiinnityskohdat, julkisen ja yksityisen sektorin välille. (vrt. Stenvall & Airaksinen 2009, 98–99; Saarelainen & Virtanen 2010, 145.)

Verkostojen erilaisuus on verkostohallinnan ja organisaatiotasaisen strategisen johtamisen kannalta keskeinen teema, kun julkisella sektorilla mietitään kumppanuusverkoston hallintaa ja organisointia aina henkilö- ja vastuutahokysymyksiin asti. On hyvä huomata, että tutkimukseni konteksti on kehittäjä- ja innovaatioverkostoihin suuntautuva, jossa korostuvat enemmän lyhytkestoiset, projektimaiset verkostosuhteet kuin pitkäjänteinen yhteinen tehtävä. Tutkimuksen tuloksia tulee peilata kontekstiin, eikä suoraan yleistää koskemaan myös perusarvotuotantoverkostoja, joiden toiminta on yleensä tarkemmin määriteltyä, pitkäaikaista ja liikkuvuudeltaan vähäistä. Liikenneviraston olisi hyödyllistä paneutua myös perusarvotuotantoverkostojen muodostumisprosessiin, toimivuuden elementteihin ja verkostokyvyykkyuden osa-alueisiin ja verrata näitä tuloksia tässä tutkimuksessa kehittäjä- ja innovaatioverkostosta saatuihin tuloksiin.

Tämä tutkimus antaa viitteitä siitä, että jatkotutkimuksissa tulisi perehtyä eri verkostotyyppien elinkaareen ja sen vaikutuksiin verkostojen toimivuuden ylläpitämisessä. Voidaan olettaa, että itse asiassa verkostojen elinkaaret ovat paikoitellen hyvinkin erilaisia ja perusarvotuotantoverkostoissa toiminnan sykli on hitaampi, kun taas kehittäjä- ja innovaatioverkostoissa elinkaari näyttäytyy sahaavana ja heittelevänä. On myös oletettavaa, että esimerkiksi early adaptereiden rooli on kehittäjä- ja innovaatioverkostoissa keskeinen, sillä heidän kauttaan uusien ajatusten ja toimintamallien omaksuminen siirtyvät pikku hiljaa myös peruskäyttäjiiin; perusarvotuotantoverkostossa taas peruskäyttäjän tarpeiden tunnistaminen ja tavoittaminen ovat kriittisiä. Tämä kaksitasoinen asiakasnäkökulma edellyttää julkiselta organisaatiolta, kuten Liikennevirastolta, vahvaa toimintaympäristön tuntemusta ja omien verkostosuhteidensa analysointia ja hallintaa, jotta tavoitetaan viime kädessä se tärkein – asiakkaiden tyytyväisyys.

6.2 Tutkijan matka verkostojen ymmärtämiseen

Teoreettisen käsitteellistämisen lisäksi tutkimusmatka on ollut kypsyysmatka myös itselleni. Tutkimuksen tekeminen on ollut pitkä, mutta antoisa prosessi. Voin todeta, että tutkimuksestani olisi tullut hyvin erilainen, jos olisin kirjoittanut sen puolella vuodessa syksyllä 2014, sillä olisin luultavasti keskittynyt verkostohallinnan toimivuuden ympärille, enkä olisi päässyt verkostoitumista laajemman ilmiön taakse. Nyt koen onnistuneeni siinä verkostokypsyysmallin kautta. On ristiriitaista,

kuinka pidemmälle ja syvemmälle tasolle pääseminen yhtä aikaa avartaa näkemyksiä, mutta myös vaarantaa fokuksen karkaamisen tutkijan ulottumattomiin. Johonkin kohtaan on vain laitettava piste ja annettava tilaa jatkotutkimuksien tekemiselle – niitä tämän aiheen parissa varmasti riittää.

Tapauskohteen löytäminen ja päättäminen olivat myös pitkälinen prosessi, mutta nyt lopussa voin todeta sen kannattaneen. Koen Liikennelabran olleen hyvin rikas ja mielenkiintoinen tutkimuskohde, jonka tuloksista on paljon ammennettavaa julkiselle sektorille laajemminkin. Lähdin haastamaan itseäni aihepiiriin kanssa, sillä mielessäni älyliikenne ja liikenteen palvelumarkkinat olivat oman mukavuusalueeni ulkopuolella keskittyen lähtökohtaisesti enemmän insinööritieteisiin. Tässä huomasi myös olevani hiukan väärässä, sillä itse asiassa älykäs liikenne ja Liikennelabra edustavat juuri sellaista modernia, uuden ajan holistista hallintaa, jossa toiminnot ja toimijat ylittävät sektori- ja organisaatorajoja. Tietyllä tavalla omien ajatusmallieni kehittyminen kohti holistista hallintaa mukailee hyvin verkostokäsitteen kehittymistä ja syventymistä tässä tutkimuksessa. Toivon sen näkyvän ja välittyvän myös lukijalle.

Olen pyrkinyt tutkimukseni kaikissa vaiheissa luotettavuuteen ja objektiivisuuteen niin pitkälle kuin se on ollut mahdollista. Aineiston analyysissä haluan tuoda mahdollisimman laajasti ja monipuolisesti esiin haastateltavien äänen ja tämä näkyy suorien sitaattien määrässä. Asetelma haastatteluissa pysyi selkeästi tutkija-asiantuntija -akselilla ja koen tämän näkyvän analyysissä oman oppimiseni kautta. Koen olleeni riittävän etäällä Liikennelabrasta, mutta samalla päässeeni syvälle sen toimintaan, joka avasi isomman ikkunan kohti verkostojen ymmärtämistä teoreettisesti ja empiirisesti. Viime kädessä pro gradu -tutkimus on oppimisprosessi, ja sitä tämä matka on ehdottomasti ollut.

LÄHTEET

Ahern, D.M., Clouse, A. & Turner, R. 2004. CMMI Distilled. A Practical Introduction to Integrated Process Improvement. 2nd edition. Boston: Pearson Education, Inc.

Airaksinen, J. 2009. Hankala hallintouudistus. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 825. Saatavilla: <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66446/978-951-44-7663-1.pdf?sequence=1>. Viitattu 15.11.2014.

Anttiroiko, A-V. 2010. Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö Sente. Sente-julkaisu 33/2010.

Anttiroiko, A-V. 2015. Verkostoyhteiskunta. s. 180–195. Teoksessa Eriksson, K. (toim.) Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus Oy.

Ascher, K. 1987. The Politics of Privatization. Contracting out Public Services. Basingstoke: MacMillan Education Ltd.

Babwani, S. 4.2. 2013. How a memorandum of understanding differs from an agreement. The Economic Times. Savings Centre. Savings News. Analysis. Saatavilla: http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-02-04/news/36743089_1_mou-document-parties. Viitattu 8.4.2015.

Barringer, B.R. & Harrison, J.S. 2000. Walking a Tightrope: Creating Value Through Interorganizational Relationships. Journal of Management: Vol. 26, No. 3, p. 367–403.

Bevir, M. & Rhodes, R.A.W. 2003. Interpreting British Governance. London: Routledge.

Castells, M. 2000. The Rise of the Network Society. Second Edition. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Chesbrough, H. 2006. Open Business Models. How to Thrive in the New Innovation Landscape. Boston: Harvard Business School Press.

Christensen, T. & Laegreid, P. 2007. Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Crosby, B.C., Bryson, M. & Stone, M.M. 2010. Leading across frontiers: How visionary leaders integrate people, processes, structures and resources. p. 200–222. Teoksessa Osborne, S.P. (eds.) The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge.

Dawson, S. & Dargie, C. 2002. New Public Management. A discussion with special reference to UK health. Teoksessa McLaughlin, K., Osborne, S.P. & Ferlie, E. 2002. New Public Management. Current trends and future prospects. London and New York: Routledge.

Deakin, N. & Walsh, K. 1996. The Enabling State: The Role of Markets and Contracts. Public Administration, Vol. 74, No.1, p. 33–48.

Edelenbos, J., Buuren, A.V. & Klijn, E-H. 2013. Connective Capacities of Network Managers. Public Management Review, Vol. 15, No. 1, p. 131–159.

Eisenhardt, K. & Martin, J. 2000. Dynamic capabilities: what are they? Strategic Management Journal Vol. 21. p. 1105–1121.

Eskola, J. 2001a. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. s. 133–157. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus,

Eskola, J. & Suoranta, J. 1999. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 3. painos. Tampere: Vastapaino.

Euroopan unionin virallinen lehti. 2010. Direktiivit. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/40/EU, tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönoton sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintojen puitteista. Saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0040&from=FI>. Viitattu 18.5.2015.

Ferlie, E., Ashbrunner, L., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. 1996. The New Public Management in Action. Oxford: Oxford University Press.

Granovetter, M. 1973. The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology, Vol. 78, No. 6, p. 1360-1380.

Grönfors, M. 1982. Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät. Helsinki: WSOY.

Hakanen, M., Heinonen, U., Sipilä, P. 2007. Verkostojen strategiat: menesty yhteistyössä. Editat Publishing Oy.

Hakari, K. 2013. Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere University Press/ Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1352. Saatavilla: <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/94535/978-951-44-9263-1.pdf?sequence=1>.

Hallitusohjelma. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: http://vnk.fi/documents/10616/622966/H0111_P%C3%A4%C3%A4ministeri+Jyrki+Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf/a49b3eb5-9e98-44c6-bd92-b054bea36f61?version=1.0. Viitattu 15.12.2014.

Hallitusohjelma. 2014. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta. Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/145135/Stubbin+hallituksen+ohjelma/fafd39bc-307c-4cde-8b4c-b97724cf24ef>. Viitattu 21.5.2015.

Hannus, J., Lindroos, J-E. & Seppänen, T. 1999. Strateginen uudistuminen osaamisen ajan toimintaympäristössä - Strategian, kyvykkyyksien ja rakenteiden murros. Helsinki: Hakapaino Oy.

Hansen, M. T. 1999. The search-transfer problem: The role of weak ties in sharing knowledge across organization subunits. Administrative Science Quarterly, Vol. 44, No. 1, p. 82–102.

Haveri, A. 2002. Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 1/2002.

Haveri, A. & Pehk. T. 2008. Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Tampere: Tampere University Press.

Heikkilä, S. 2014. Mobility as a Service – A Proposal for Action for the Public Administration. Pro gradu -tutkielma. Aalto-yliopisto. Liikenne- ja tietekniikka. Saatavilla: https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/13133/master_Heikkil%c3%a4_Sonja_2014.pdf?sequence=1. Viitattu 18.5.2015.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2004. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 13.–14., osin uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? Public Administration, Vol. 69, No. 1, p. 3–19.

Hoogland DeHoog, R. & Salamon, L.M. 2002. Purchase-of-Service Contracting. p. 319–339. Teoksessa Salamon, L. M. (eds.) The Tools of Government. A Guide to the New Governance. Oxford: Oxford University Press.

Hughes, O. 2010. Does governance exist? p.87–104. Teoksessa Osborne, S.P. (eds.) The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge.

ITS Finland. 2015. Mitä on ITS? Tietoa meistä. Saatavilla: <http://www.its-finland.fi/index.php/fi/mita-on-its/tietoa-meista.html>. Viitattu 5.2.2015.

Jessop, B. 2002. The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity Press.

Järvelin, J. & Pekurinen, M. 2005. Kansainvälisiä kokemuksia tilaajatuottaja-malleista. Työpaperissa Kontinen, M. (toim.) Tilaaja-tuottajamalli terveydenhuollossa. Stakesin asiantuntijoiden näkemyksiä. STAKES - Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/76849/T10-2005.pdf?sequence=1>. Viitattu 7.11.2014.

Järvensivu, T., Nykänen, K. & Rajala, R. 2010. Verkostojohtamisen opas: Verkostotyöskentely sosiaali- ja terveysalalla. Versio 1.0. Muutosvoimaa vanhustyön osaamiseen -hankkeen julkaisu. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu. Saatavilla: <http://verkostojohtaminen.fi/wp-content/uploads/2010/12/Verkostojohtamisen-opas-versio-1-0-30-12-2010.pdf>. Viitattu 30.10.2014.

Kalliosaari, K. 20.11.2014. VR ja radanpitäjä syyttävät toisiaan junien myöhästelyistä. Aamulehti. Saatavilla (maksullinen versio): <http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194942102364/artikkeli/vr+ja+radanpitaja+syyttavat+toisiaan+junien+myohastelyista.html>. Viitattu 27.11.2014.

Kananen, J. 2014. Innovaatioita allianssimallilla. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Yrityksen johtaminen. Saatavilla: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/95871/GRADU-1404213848.pdf?sequence=1>. Viitattu 11.1.2015.

Kettl, D. 2010. Governance, contract management and public management. p. 239–254. Teoksessa Osborne, S.P. (eds.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge.

Kickert, W. J. M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M. 1997. (eds.) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: SAGE Publications.

Kivimäki, M. 2014. Uusi liikennepolitiikka kasvattaa maailman fiksuinta osaamista. Liikenteen suunta 2/2014. Saatavilla: <http://www.liikenteensuunta.fi/fi/artikkelit/editors-column/uusi-liikennepolitiikka-kasvattaa/>. Viitattu 3.1.2015.

Kiviniemi, K. 2001b. Laadullinen tutkimus prosessina, s. 68–84. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Klijn, E-H. 2008. Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, Vol. 10, No.4, p. 505–525.

Klijn, E-H., Koppenjan, J. & Termeer, K. 1995. Managing networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*, Vol. 73, No. 3, p. 437–454.

Klijn, E-H., Steijn, A.J. & Edelenbos, J. 2010b. The Impact of Network Management Strategies on the Outcomes in Governance Networks. *Public Administration*, Vol. 88, No. 4, p. 1063–1082.

Klijn, E-H. & Koppenjan, J. 2012. Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, Vol. 40, No. 4, p. 587–606.

Lahdenperä, P. 2009. Allianssiurakka. Kilpailullinen yhden tavoitekustannuksen menettely. VTT-tiedotteita 2471. Helsinki: Edita Prima. Saatavilla: <http://www2.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2009/T2471.pdf>. Viitattu 11.1.2015.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. s. 9–38. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Laki julkisista hankinnoista. 348/2007. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>. Viitattu 27.11.2014.

Laki Liikennevirastosta 862/2009. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090862>. Viitattu 8.5.2014.

Lehtonen, T., Tuomivaara, S., Rantala, V., Käsälä, M., Mäkilä, T., Jokela, T., Könnölä, K., Kaisti, M., Suomi, S., Isomäki, M. & Ylitolva, M. 2014. Sulautettujen järjestelmien ketterä käsikirja. Turun yliopisto/Työterveyslaitos/Tekes. Saatavilla: http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/99142/Sulautettujen_jarjestelmien_kettera_kasikirja_Painos1.pdf?sequence=2. Viitattu 18.5.2015.

Leino, H. 2007. Yleinen ongelma, yksi tapaus. s. 214–227. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2012. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012. Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä. Ohjelmia ja strategioita -sarja 2/2012. Saatavilla: <http://www.lvm.fi/julkaisu/-/view/4119962>. Viitattu 13.11.2014.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2013a. Kohti uutta liikennepoliittikkaa. Älyä liikenteeseen ja viisautta liikkujille. Toisen sukupolven älystrategia liikenteelle. Ohjelmia ja strategioita 1/2013. Saatavilla: <http://www.lvm.fi/julkaisu/4149622/kohti-uutta-liikennepoliittikkaa-lyy-liikenteeseen-ja-viisautta-liikkujille-toisen-sukupolven-alystrategia-liikenteelle>. Viitattu 18.5.2015.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2013b. Oikeudenmukaista ja älykästä liikennettä. Työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 37/2013. Saatavilla: http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2497123&name=DLFE-22565.pdf&title=Julkaisuja%2037-2013. Viitattu 29.3.2015.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2014a. Liikenneviraston arviointi virastouudistuksen näkökulmasta. Saatavilla: http://www.lvm.fi/docs/fi/3082174_DLFE-22956.pdf. Viitattu 1.7.2014.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2014b. Liikenneverkko. Liikenne- ja viestintäministeriön tehtävä. Saatavilla: <http://www.lvm.fi/liikenneverkko>. Viitattu 1.7.2014.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2014c. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulostavoitteet vuosille 2014–2015. Saatavilla: <http://www.lvm.fi/julkaisu/4382856/liikenne-ja-viestintaministerion-hallinnonalan-tulostavoitteet-vuosille-2014-2015>. Viitattu 11.1.2015.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2014d. Hallinnonala. Tulosohtausasiakirjat. Saatavilla: <http://www.lvm.fi/netra>. Viitattu 11.1.2015.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2014e. Mobility as a Service - the new transport paradigm. Saatavilla: http://www.lvm.fi/docs/en/3082170_DLFE-24244.pdf. Viitattu 20.1.2015.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2015. Liikenne. Liikennepoliittikka. Liikennepoliittikan päämäärä. Saatavilla: <http://www.lvm.fi/liikennepoliittikka>. Viitattu 26.5.2015.
- Liikenne- ja viestintäministeriön asetus Liikenneviraston maksullisista suoritteista 867/2012. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120867>. Viitattu 8.5.2014.
- Liikennevirasto. 2014a. Liikennevirasto. Saatavilla: <http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/liikennevirasto#.VCqsIqPCrdE>. Viitattu 30.9.2014.
- Liikennevirasto. 2014b. Liikennevirasto. Tapamme toimia. Visio, strategia ja arvot. Saatavilla: http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/liikennevirasto/tapamme_toimia/visio_strategia_arvot#.VE0aVRZmP6M. Viitattu 26.10.2014.
- Liikennevirasto. 2015. Liikennevirasto. Organisaatio. Liikenneviraston organisaatio. Saatavilla: <http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/liikennevirasto/organisaatio#.VWNsvMk2w3w>. Viitattu 25.5.2015.
- Linnamaa, R. 2004. Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky. HAUS Kehittämiskeskus Oy. Julkaisuja 1/2004.
- Linnamaa, R. & Sotarauta, M. 2000. Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 7/2000.

Lissack, M. & Roos, J. 1999. *The Next Common Sense. Mastering Corporate Complexity through Coherence*. Nicholas Brealey Publishing. London.

Lähdesmäki, K. 2003. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskuksellisuuden reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Väitöskirja. Vaasan yliopisto. ACTA WASAENSIA No 113. Hallintotiede 7. Saatavilla: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-004-5.pdf. Viitattu 10.10.2014.

Lähdesmäki, K. 2011. New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kesto-suosikki reformeissa? Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. Vaasan yliopisto. Acta Wasandia NO 238. Saatavilla: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-340-0.pdf. Viitattu 26.10.2014.

Marsh, D. & Rhodes, R.A.W. (eds.) 1992. *Policy networks in British Government*. Clarendon Press. Oxford.

Mintzberg, H. & Van der Heyden, L. 1999. *Organigraphs: Drawing How Companies Really Work*. Reprint 99506. Harvard Business Review. Saatavilla: <https://faculty.washington.edu/socha/css572winter2012/HBR%20Organigraphs.pdf>. Viitattu 20.12.2014.

Möller, K., Rajala, A. & Svahn, S. 2006. Tulevaisuutena liiketoimintaverkot. Johtaminen ja arvontuonti. Teknologiateollisuuden julkaisuja nro 11/2004. 2. painos. Teknologiateollisuus ry. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Nokso-Koivisto, P. 2010. Verkostoaktivaattorien roolit yritysten verkostoituessa. Väitöskirja. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä studies in Business and Economics. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.

Osborne, S.P. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, Vol. 8, No. 3, p. 377–387.

Osborne, S.P. 2010. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge.

Osborne, S.P. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Second printing 2/1992. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Osborne, S.P. & McLaughlin, K. 2002. The New Public Management in context. p. 7–14. Teoksessa McLaughlin, K., Osborne, S.P. & Ferlie, E. (eds.) 2002. *New Public Management. Current trends and future prospects*. London and New York: Routledge.

O'Toole, L. J. 1997. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review* Vol. 57, No.1, p. 45–53.

Paija, L. 1998. Verkostoitumisen hyödyt, muodot ja riskit - taloustieteen näkökulma. s. 9–62. Teoksessa Ollus, M., Ranta, J. & Ylä-Anttila, P. (toim.) *Verkostojen vallankumous. Miten johtaa verkostoyritystä?* Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra.

- Peters, B.G. 2010. *Meta-Governance and Public Management*. Teoksessa Osborne, S.P. 2010. (eds.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge. London and New York.
- Poutiainen, T. 2014. "Kokonaisuutena ei ollut paha harjoitus" eTampere-kehittämisohjelma verkostojen rakentajana. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 1403. Saatavilla: <https://uta32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/95099/978-951-44-9410-9.pdf?sequence=1>. Viitattu 15.11.2014.
- Poutiainen, T. & Häkli, J. 2009. Trust in Translation: The Role of Place and Vision in Building the eTampere Programme Network. p. 121–146. Teoksessa Häkli, J. & Minca, C. 2009. (eds.) *Social Capital and Urban Networks of Trust*. England: Ashgate Publishing Limited.
- Provan, K. G. & Kenis, P. 2008. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No.2, p. 229–252.
- Raunio, M. 2000. Lakeus kutsuu – kuuleeko kukaan? Seinäjoen kehittäjäorganisaatioiden ylimaakunnalliset yhteistyösuhteet. Rajaton Etelä-Pohjanmaa: Johtamis- ja suunnittelumenetelmien kehittäminen hajautuneen vallan maailmassa -projektin osaraportti. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö Sente. SENTE-julkaisu 6/2000. Saatavilla: http://www.uta.fi/jkk/sente/netlibrary/J_6-2002_Lakeuskutsuu.pdf. Viitattu 25.3.2015.
- Rhodes, R.A.W. 1996. The New Governance: Governing without government. *Political Studies*. XLIV, p. 652–667.
- Ritter, T. 1999. The Networking Company: Antecedents for Coping with Relationships and Networks Effectively. *Industrial Marketing Management*, Vol. 28, No. 5, p. 467–479.
- Ritter, T. & Gemünden, H.G. 2004. The impact of a company's business strategy on its technological competence, network competence and innovation success. *Journal of Business Research*/57, p. 548–556.
- Rosenau, J.N. 1992. Governance, order, and change in world politics. p. 1–29. Teoksessa Rosenau, J.N. & Czempiel, E-O. (eds.) *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saarelainen, T. & Virtanen, P. 2010. Sopimusohjaus kuntapalveluissa. *Hallinnon tutkimus* 29: 2, s. 134–152.
- Salamon, L. M. 2002. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. p. 1–47. Teoksessa Salamon, L. M. (eds.) *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Sørensen, E. 2007. Local Politicians and Administrators as Metagovernors. p. 89–108. Teoksessa Marcussen, M. & Torfing, J. (eds.) *Democratic Network Governance in Europe*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Sotarauta, M. 1997. Paradoksien partaalla. Viestejä Suomen kunnille niiden matkalla tulevaisuuteen. Tampereen yliopisto. Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö Sente. Saatavilla: <http://www.uta.fi/jkk/sente/netlibrary/paradoksi.pdf>. Viitattu 2.4.2015.

- Sotarauta, M. 2000. Alueelliset kehittämisspelit ja verkostovalta; s. 207–217. Teoksessa Kurki, S., Linnamaa, R., Sotarauta, M. 14 Näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen. Seinäjoen I alueseminaarin julkaisu. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere. Saatavilla: <http://www.uta.fi/jkk/sente/julkaisut/sentejulkaisut/14nako2eps.pdf>. Viitattu 9.1.2015.
- Sotarauta, M. 2010. Regional development and regional networks: The role of regional development officers in Finland. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 17, No. 4, p. 387–400.
- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. 1998. Crossing the Many Borders. Finnish Local Development Policies Facing New Challenges. *European Planning Studies*. Vol. 6, No. 2, p. 229–235.
- Sotarauta, M., Linnamaa, R. & Suvinen, N. 2003. Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit. Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä. Arvio Tampereen mahdollistavasta mallista ja osaamiskeskusohjelmasta. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö Sente. Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry. Sente-julkaisuja 16/2003.
- Stenvall, J. & Airaksinen, J. 2009. Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Kuntaliiton verkkojulkaisu, Acta nro 211. Saatavilla: http://www.tampere.fi/material/attachments/m/5lUhitEs0/Manse_mallillaan-raportti2009.pdf. Viitattu 3.12.2014.
- Stoker, G. 1997. Regime Theory and Urban Politics. p. 54–71. Teoksessa Judge, D. & Stoker, G. & Wolman, H. (eds.) *Theories of Urban Politics*. Sage Publications.
- Stähle, P. 1998. Supporting a System's Capacity for Self-Renewal. Helsinki: Yliopistopaino
- Söderman, A. 2014. Verkostokyvykkyyden merkitys yritysjohton menestysresepteissä. Väitöskirja. Vaasan yliopisto. Liiketaloustiede. Johtaminen ja organisaatiot. ACTA WASAENSIA 309. Saatavilla: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-556-9.pdf. Viitattu 17.5.2015.
- Takamaa, J. 2013. Allianssimalli liikenteen infrahankkeen toteutusmuotona. Diplomityö. Tampereen teknillinen yliopisto. Rakennustekniikan koulutusohjelma. Saatavilla: <https://dspace.cc.tut.fi/dpub/bitstream/handle/123456789/21929/takamaa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Viitattu 11.1.2015.
- Teece, D. 2007. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, Vol. 28. No. 13, p. 1319–1350.
- Temmes, M. 2008. Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohdat. *Hallinnon tutkimus* 27:3, s. 69–79.
- Torkkeli, M., Hilmola, O-P., Salmi, P., Viskari, S., Käki, H., Ahonen, M. & Inkinen, S. 2007. Avoin innovaatio: Liiketoiminnan seitinohuet yhteistyörakenteet. Tutkimusraportti 190. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Teknistaloudellinen tiedekunta. Tuotantotalouden osasto. Kouvola tutkimusyksikkö. Saatavilla: <http://www.openinnovation.fi/files/download/Tutkimusraportti190AvoinInnovaatio.pdf>. Viitattu 30.3.2015.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2003. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Uusitalo, H. 2001. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

- Valkama, P. 2004. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Taloustieteiden laitos. Acta Electronica Universitatis Tampensis 386. Saatavilla: <http://uta32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/67426/951-44-6108-8.pdf?sequence=1>. Viitattu 29.11.2014.
- Valtioneuvoston asetus Liikennevirastosta 864/2009. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090864>. Viitattu 8.5.2014.
- Valtiovarainministeriö. 2015a. Hankkeet ja säädösvalmistelu. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma. Saatavilla: <http://vm.fi/vatu>. Viitattu 15.1.2015.
- Valtiovarainministeriö. 2015b. Talousarvioesitys 2015. Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta. http://budjetti.vm.fi/indox/tae//2015/aky_2015.jsp. Viitattu 11.1.2015.
- Vartola, J. 2009. Byrokratia modernin hallinnan muotona. s. 13–43. Teoksessa Karppi, I. & Sinerovo, L.-M. (toim.) Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Hallintotieteiden keskus.
- Vesalainen, J. 2010. Verkosto-osaaminen ja yrityksen strateginen kyvykkyys. s. 131–159. Teoksessa Uotila, T.P. (toim.) Ikkunoita osaamisen johtamisen systemiseen kokonaisuuteen. Vaasan yliopisto. Liiketaloustiede. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 293. Saatavilla: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-313-4.pdf. Viitattu 17.5.2015.
- Virtanen, P. & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita.
- Wang, C.L. & Ahmed, P.K. 2007. Dynamic capabilities: A review and research agenda. International Journal of Management Reviews. Vol. 9, No. 1, p. 31–51.
- 6, Perry., Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. 2002. Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

LIITTEET

Liite 1 Haastattelurunko teemoittain

Alla näkyvät teemat, joiden kautta haastattelu etenee. Niiden alle on laitettu muutama kysymys esimerkinomaisesti.

1. ÄLYLIIKENNE

- Miten määrittelet älyliikenteen? Mihin sillä pyritään?

2. LIIKENNELABRAN TAVOITTEET JA TOIMIJOIDEN INTRESSIT

- Millaisia tavoitteita Liikennelabralle asetettiin työn aluksi?
- Mikä oli organisaatiosi tärkein syy lähteä mukaan hankkeeseen?

3. LIIKENNELABRAN TOIMIJAT JA YHTEISTYÖ

- Miten kuvailisit omaa rooliasi Liikennelabrassa? Entä muiden toimijoiden?
- Mikä on ollut helpointa yhteistyössä, mikä haastavinta?

4. JOHTAMINEN

- Koetko, että Liikennelabralla on johtaja? Jos on, niin kuka?
- Miten Liikennelabrassa tehdään päätöksiä?
- Miten vastuusuhteet on sovittu?

5. OMA ORGANISAATIO

- Kuka tekee päätökset Liikennelabraa koskevissa asioissa organisaatiossasi?
- Miten oma organisaatiosi seuraa Liikennelabralle asetettujen tavoitteiden toteutumista?

6. OSAAMINEN

- Mitä yhteistyö usean eri toimijan kanssa vaatii?
- Oletko oppinut jotakin uutta Liikennelabrassa työskentelyn aikana?

7. LIIKENNELABRAN HYÖTY JA ÄLYLIIKENTEEN KEHITTÄMISEN TULEVAISUUS

- Onko Liikennelabra ollut tehokas ja hyvä tapa kehittää älyliikenteen palveluita?
- Jos sinä saisit määritellä, kuinka Suomessa älykästä liikennettä kehitettäisiin?